



HOUSE OF COMMONS
CANADA



CANADA IN AFGHANISTAN

Report of the Standing Committee on Foreign Affairs and International Development

Kevin Sorenson, MP
Chair

JULY 2008

39th PARLIAMENT, 2nd SESSION



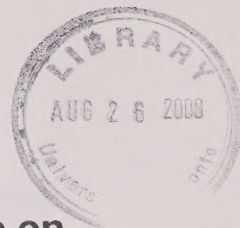
The Speaker of the House hereby grants permission to reproduce this document, in whole or in part for use in schools and for other purposes such as private study, research, criticism, review or newspaper summary. Any commercial or other use or reproduction of this publication requires the express prior written authorization of the Speaker of the House of Commons.

If this document contains excerpts or the full text of briefs presented to the Committee, permission to reproduce these briefs, in whole or in part, must be obtained from their authors.

Also available on the Parliamentary Internet Parlementaire: <http://www.parl.gc.ca>

Available from Communication Canada — Publishing, Ottawa, Canada K1A 0S9

CANADA IN AFGHANISTAN



Report of the Standing Committee on Foreign Affairs and International Development

**Kevin Sorenson, MP
Chair**

JULY 2008

39th PARLIAMENT, 2nd SESSION

STANDING COMMITTEE ON FOREIGN AFFAIRS AND INTERNATIONAL DEVELOPMENT

CHAIR

Kevin Sorenson

VICE-CHAIRS

Bernard Patry

Vivian Barbot

MEMBERS

Hon. Raymond Chan

Paul Dewar

Wajid Khan

Hon. Keith Martin

Hon. Bob Rae

Johanne Deschamps

Peter Goldring

Denis Lebel

Deepak Obhrai

OTHER MEMBERS OF PARLIAMENT WHO PARTICIPATED

Bill Casey

Francine Lalonde

Caroline St-Hilaire

Hon. Ujjal Dosanjh

Alexa McDonough

Hon. Bryon Wilfert

CLERK OF THE COMMITTEE

Angela Crandall

LIBRARY OF PARLIAMENT

Parliamentary Information and Research Service

Gerald Schmitz, Principal, James Lee And Natalie Mychajlyszyn, Analysts



Digitized by the Internet Archive
in 2023 with funding from
University of Toronto

<https://archive.org/details/31761119722882>

THE STANDING COMMITTEE ON FOREIGN AFFAIRS AND INTERNATIONAL DEVELOPMENT

has the honour to present its

TENTH REPORT

Pursuant to its mandate under Standing Order 108(2), and the motion adopted by the Committee on November 20, 2007, your Committee has undertaken a study of Canada's Mission in Afghanistan and has agreed to report the following:

TABLE OF CONTENTS

CHAIR'S FOREWORD	1
PREFACE	3
INTRODUCTION	7
PART I: CANADA'S ROLE IN THE SEARCH FOR PEACE AND REGIONAL SECURITY	19
The Military Contribution to Security	20
Establishing the Conditions for a Multi-level Peace Process	22
Strengthening The Role of the United Nations	28
Understanding and Addressing the Regional Dimension	32
Engaging Pakistan	35
PART II: CANADA'S ROLE IN RECONSTRUCTION AND DEVELOPMENT	43
Scope of Canada's Reconstruction and Development Activities and Achievements	45
Recognising the Relationship Between Development and Security	46
Rebalancing Priorities	50
Strengthening Aid Effectiveness and Accountability	52
National and Local Level Reconstruction and Development Programs and Projects	56
Balance of Short- and Long-Term Projects	58
Strengthening Coordination	60
PART III: CANADA'S ROLE IN ADDRESSING DEMOCRATIC GOVERNANCE, INSTITUTIONAL, AND STATE-BUILDING CHALLENGES	69
Good Governance as an Essential Objective of International Policy	70
Public Administration Reform from the National to the Local Levels	72
Reform of the Justice System and Security-Sector Institutions	75

Anti-Corruption and Counter-Narcotics Efforts.....	80
Support for Accountable Governance, Multiparty Democracy, Elections, and Effective Legislative Institutions	84
The Future Role of Canada's Strategic Advisory Team-Afghanistan (SAT-A)	87
Achieving Domestically and Internationally Coordinated Assistance to Good Governance.....	89
CONCLUSION	101
LIST OF RECOMMENDATIONS.....	105
APPENDIX I: MOTION ADOPTED BY THE HOUSE OF COMMONS MARCH 13, 2008	115
APPENDIX II: INTERNATIONALLY AGREED BENCHMARKS AND TIMELINES FROM THE 2006 LONDON AFGHANISTAN COMPACT	119
APPENDIX III: DECLARATION OF THE INTERNATIONAL CONFERENCE IN SUPPORT OF AFGHANISTAN ISSUED UNDER THE AUTHORITY OF THE THREE CO-CHAIRS PRESIDENT NICOLAS SARKOZY, PRESIDENT HAMID KARZAI, SECRETARY-GENERAL BAN KI-MOON, PARIS, 12 JUNE 2008	129
APPENDIX IV : REGIONAL MAP OF AFGHANISTAN AND ITS 34 PROVINCES	133
APPENDIX V : LIST OF WITNESSES (39-2).....	135
APPENDIX VI : LIST OF WITNESSES (39-1).....	139
APPENDIX VII : LIST OF BRIEFS	143
REQUEST FOR GOVERNMENT RESPONSE	145
DISSENTING OPINION OF THE CONSERVATIVE PARTY OF CANADA	147
SUPPLEMENTARY OPINION OF THE BLOC QUÉBÉCOIS	149

CHAIR'S FOREWORD

Canada's continuing multi-faceted engagement in Afghanistan represents both a major opportunity and an ongoing challenge for Canadian leadership in world affairs. That is the overriding thrust of our Committee's Report *Canada in Afghanistan* containing 35 recommendations to the Government of Canada, notably in the crucial inter-linked areas of security, development and governance.

It has been almost two years since we began our study of Canada's involvement in Afghanistan since 2001. In October 2006, Chief of the Defence Staff General Rick Hillier accompanied the then Minister of National Defence as our first witnesses on the situation in Afghanistan. Fittingly, in April 2008, several months before his retirement, General Hillier was also our last witness.

Our Committee's study looked at the totality of Canada's role in Afghanistan, including the many non-military aspects. Sustainable development and achieving a lasting peace were the subjects highlighted in our January 2008 Preliminary Report. In this main report, our perspective on the important contribution being made by the Canadian Forces' mission in Afghanistan is integrated into an overall picture of the security objectives required for Afghanistan's long-term stability. We recognize as well that Canada's efforts must be coherent with the priorities agreed to by the Government of Afghanistan and the international community.

The Committee's report is based on the testimony of many expert witnesses and pertinent supplementary analyses. We have also taken into account the January 2008 Report of the Independent Panel on Canada's Future Role in Afghanistan and, most importantly, the March 13, 2008 motion passed by the House of Commons (see Appendix I).

In addition we have taken in consideration the London Afghanistan Compact of early 2006 (see Appendix II), the Islamic Republic of Afghanistan's new *Afghanistan National Development Strategy (2008-2013)*, the Government of Canada's first quarterly report to Parliament of June 10, 2008, *Canada's Engagement in Afghanistan: Setting a Course for 2011*, and the outcome of the June 12, 2008 Paris International Conference in Support of Afghanistan (see Appendix III).

The Committee has strived to be as frank and as forward-looking as possible because we believe that the Canadian public needs to have confidence that Canada is making its best effort in Afghanistan in support of internationally-agreed goals that are in the long-term Canadian and global interest.

As Chair, I want to express my thanks to my Committee colleagues from all parties for working in a collaborative spirit on this report throughout a long and sometimes difficult process. This report demonstrates what elected Members of Parliament can achieve on complicated contentious issues. Whatever our disagreements, all of us are motivated by serving the Canadian public interest.

I also want to thank the Committee's excellent and consistently reliable staff for their tireless work over many months, especially our Clerk Angela Crandall, lead researcher Dr. Gerald Schmitz and his colleagues James Lee and Dr. Natalie Mychajlyszyn from the Parliamentary Information and Research Service of the Library of Parliament. In addition, the Committee is grateful to all of the support staff, interpreters, publications personnel, translators, and others who have assisted during the course of this study and in the production of this report.

To my fellow Canadians, taking into account the situation as of June 2008, the Committee calls on the Government of Canada to continue strengthening Canada's contribution to improving conditions for the Afghan people. In light of that, and as matters evolve, I urge you to continue to take an interest and to ask questions about what is Canada's largest and most complex international engagement since the war in Korea over a half century ago.

The future of Afghanistan is one of global and regional concern affecting our national interest on the ground every day. We all have a responsibility to see that Canada puts its best foot forward on what the Committee recognizes will be a long and sometimes rocky road ahead.

PREFACE

There can be no government without an army

No army without money

No money without prosperity

And no prosperity without justice and good administration

Ibn Qutayba, 9th century Muslim scholar¹

The Committee first began public hearings on the situation in Afghanistan and Canada's role in October 2006. Since that time, we have held almost 30 meetings on the subject, and heard from a diverse range of over 60 witnesses on matters pertaining to Afghanistan and Canada. These have included the Ministers of Foreign Affairs and of International Cooperation and their immediate predecessors, the Minister of Public Safety (and a former Vice-Chair of this Committee) Hon. Stockwell Day, and the Chief of the Defence Staff General Rick Hillier at the beginning and the end of the hearings process.²

In addition, the Committee heard from: noted international experts on Afghanistan, such as Dr. Barnett Rubin of New York University's Centre on International Cooperation (both in New York City and in Ottawa); Mr. Chris Alexander, Deputy Special Representative of the United Nations (UN) Secretary General to Afghanistan (and Canada's former ambassador in Afghanistan); His Excellency Omar Samad, Ambassador of the Islamic Republic of Afghanistan to Canada; Mr. James Appathurai, international spokesperson for the North Atlantic Treaty Organization (NATO); Hon. Flora MacDonald, a former Canadian Secretary of State for External Affairs; as well as three members of the Independent Panel on Canada's Future Role in Afghanistan following the release of its January 22, 2008 Report, including its Chair Hon. John Manley (who was Canada's Deputy Prime Minister at the time of the October 2001 US-led military campaign in Afghanistan and when Canadian combat troops were first deployed to Kandahar province early in 2002).

This is to highlight only some of the more prominent witnesses. We were enriched by the testimony of many other knowledgeable experts on Afghanistan from the academic community and from non-governmental organizations, including members of the Afghanistan Reference Group, a coalition of Canadian NGOs with links to partners working in Afghanistan.

The Committee regrets that it was not able to travel to Afghanistan as part of this study in order to obtain further insight on the ground.³ However, in addition to hearing from Afghanistan's ambassador to Canada, we were able to obtain testimony from several Afghans, Afghan Canadians, and noted experts currently living in Afghanistan. For example, the Committee heard from intrepid American

journalist and founder of the Arghand Cooperative, Sarah Chayes, by video-conference from Kandahar City.⁴ Moreover, as the introduction below underlines, Afghanistan is a hugely complicated country in evolution that requires a patient persistent effort to better understand.

Canada's role in Afghanistan is also one of the most difficult international policy challenges that Canadian decision-makers have had to confront in decades. This report follows on our preliminary report, *Canada's International Policy Put to the Test in Afghanistan*, presented to the House of Commons on January 28, 2008, and also takes fully into consideration the January 2008 report *Independent Panel on Canada's Future Role in Afghanistan* (commonly referred to as the Manley report), and the Government motion on Afghanistan passed by the House of Commons on March 13, 2008 (see Appendix I for the full text of the motion).

The Committee recognizes that events are not static, and that the troubled situation in Afghanistan within a volatile region bears constant monitoring. As much as possible, we have attempted to keep abreast of the latest developments affecting the policy environment -- including making reference to the Government of Canada's first quarterly report *Canada's Engagement in Afghanistan: Setting a Course to 2011* presented to the House of Commons on June 10, the Government of Afghanistan's new five-year *Afghanistan National Development Strategy 2008-2013*, and the International Conference in Support of Afghanistan held in Paris on June 12.⁵ This report does not have any illusion of being the last word on Canada's Afghan policy. We do not address all of the possible questions in depth, but concentrate rather on three fundamental areas which seem to us to be essential to any sustainable positive long-term outcome for the Afghan people: achieving basic security and a lasting peace; proceeding with reconstruction and development that provides long-term benefits to Afghans; and building governance institutions that will enable a more stable democratic Afghanistan to emerge and endure.

These objectives are at the core of the *Afghanistan Compact*⁶ agreed to by Afghanistan, 49 other participating countries including Canada, and 10 international organizations at the London Conference in early 2006, unanimously endorsed by the UN Security Council⁷, and covering the five years from that time till the end of 2010. The Compact's "principles, pillars and benchmarks" also underpin the aforementioned *Afghanistan National Development Strategy: A Strategy for Security, Governance, Economic Growth and Poverty Reduction (2008-2013)* submitted to the Paris conference of June 12.⁸ Accordingly, these areas are the focus of the three main sections of the report.

Notes to the Preface

- 1 Cited in "Afghanistan: A war of money as well as bullets", *The Economist*, May 24, 2008, p. 38.
- 2 At the latter, General Hillier presented an overall upbeat but carefully nuanced and detailed assessment of Afghanistan's situation following his March 2008 trip to the country and the April 2008 NATO Bucharest Summit. See *Evidence*, FAAE Meeting No. 23, April 10, 2008.
- 3 As of May 2008, only committees devoted to defence matters had travelled to Afghanistan – the Senate committee four times, and the House committee twice.
- 4 Ms. Chayes and her work in the Kandahar region were profiled in the two-hour CBC documentary "Afghanistan: Between Hope and Fear" that was broadcast on the main network on Easter Sunday March 23, 2008.
- 5 The Canadian document announced an increase to \$1.9 billion in development and reconstruction assistance to Afghanistan over the decade 2001-2011. Afghanistan was seeking \$50 billion in donor pledges for its strategy. The Paris conference, co-chaired by France, Afghanistan and the United Nations, was attended by 68 countries and over fifteen international organizations. See Appendix III for its final declaration. Donors pledged about US\$20 billion in additional support to Afghanistan. The conference was also preceded by an International Civil Society and Private Sector Forum in Support of Afghanistan, also held in Paris on May 24. More information can be found at: http://www.diplomatie.gouv.fr/en/country-files_156/afghanistan_498/international-conference-in-support-of-afghanistan-paris-12th-june-2008_6366/index.html . (See also Cyril Vanier and Armen Georgian, "Donors led by the United States pledge about \$20 billion in aid to Afghanistan on Thursday but said Kabul must do more to fight corruption", Reuters, June 12, 2008.)
- 6 <http://www.unama-afg.org/news/londonConf/docs/06jan30-AfghanistanCompact-Final.pdf>
- 7 <http://www.un.org/News/Press/docs/2006/sc8641.doc.htm>
- 8 Islamic Republic of Afghanistan, *Afghanistan National Development Strategy (2008-2013)*, Kabul, April 2008, http://www.diplomatie.gouv.fr/en/IMG/pdf/Afghanistan_National_Development_Strategy_eng.pdf . (See also John Hemming, "Calls to back \$50 bn Afghanistan aid plan", Kabul, Reuters, May 22, 2008.)

INTRODUCTION

Afghanistan is perhaps one of the most nuanced countries in the world and hence defies simple categorization. Very few authorities can claim deep expertise on Afghanistan. Amongst the skilled few who can claim such in-depth knowledge are academics who have devoted a lifetime of study to the region and the country ..., cultural anthropologists who have an understanding of the dynamics within central Asian tribes and peasant warfare ... [and those] who have had an intimate relationship with the country. (...) In my three years of very high-level linkages into the country and the mission, with over 30 voyages to Afghanistan straddling the period 2003-2006, I was amazed to discover how little I actually knew ...

George Petrolekas,

"The Future of Canada's Role in Afghanistan",⁹

Submission to the Independent Panel on Canada's Future Role in Afghanistan

Lacking a comprehensive modern census and a consensus about how groups are to be enumerated, scholars estimate that Afghanistan contains anywhere from fifty to two hundred ethnic groups. As anthropologists have learned, however, many Afghans do not necessarily identify with such categories of classification. How Afghans have viewed such labels depends upon specific political and social contexts and has proved highly variable over time.

Robert Crews and Amin Tarzi,

The Taliban and the Crisis of Afghanistan, 2008¹⁰

Canadians have to understand, to gain a better understanding of the complexities of the Afghan people, including the diversity of their religions, their ideologies, and their ethnicities. These are the things that make up their national psyche, and they are at the root of much of the internal discord. It is important to learn from Afghans themselves and about their capabilities. That's what I hope Canada and Canadians will do.

Hon. Flora MacDonald,

Evidence, FAAE Meeting No. 19, March 13, 2008, p. 2¹¹

Scholars of Afghanistan are unanimous that it is impossible to understand the current situation of and prospects for the country without some appreciation of its unique historical and pre-9/11 context. Afghanistan first emerged as a defined territory in the mid-eighteenth century, but did not achieve independent statehood until after the 1921 treaty that ended the third British-Afghan war.¹² During the late nineteenth century landlocked Afghanistan was often seen as a Central Asian "buffer state" between the contending empires of Russia and Great Britain, part of the so-called "Great Game" being played over Central Asia and the Middle East. Some have argued that the Afghanistan of recent decades has again been the object of a new strategic game among greater powers and interests, both regional and international.¹³

Afghanistan has known only rare periods of peace within a mostly violent history. A modern constitution (constitutional monarchy with some democratic elements) was only achieved in 1964, but King Zahir Shah was overthrown by a coup in 1973 which proclaimed a republic. Following the successive turbulences of Communist rule, Soviet occupation, mujahideen civil war, the rise to power of the Taliban and defeat of its Islamist “emirate” regime in late 2001, the monarchy was not restored. Afghanistan’s new constitution (its sixth since 1923) as an “Islamic republic”, approved by the Constitutional Loya Jirga in early 2004, draws considerably on the 1964 constitution.

The realities of Afghanistan are plural involving a multiplicity of factors and actors. The Taliban regime that emerged out of the rubble of the post-Soviet mujahideen civil war, capturing Kabul in 2006 but never controlling all of the country, was more complicated than it appeared, as detailed in Ahmed Rashid’s seminal 2000 study *Taliban: Militant Islam, Oil and Fundamentalism in Central Asia*. Their regime was only ever recognized by three UN member states (Pakistan, Saudi Arabia, and the United Arab Emirates). Especially after Al-Qaeda leader Osama bin Laden issued a call to global jihad against the United States from Afghan soil in early 1998, after major terrorist attacks against US interests, and after Taliban outrages came to public attention, there was increasing international pressure on the regime to cease such behaviour and its provision of sanctuary for Al-Qaeda’s leadership and terrorist training camps.¹⁴

At the time, Afghanistan was rarely on the foreign policy radar screen of Canada. Of course, the tragic events of September 11, 2001 and the subsequent multinational military intervention to remove the Taliban regime under the auspices of the US-led Operation Enduring Freedom dramatically changed all that. On September 12, 2001, the North Atlantic Treaty Organization (NATO) invoked its Article 5 provision on collective self-defence for the first time in its history. Afghanistan quickly rose to the top of the Canadian international policy agenda, and has been there again since early 2006 when large numbers of Canadian combat troops were deployed to dangerous Kandahar province; where, provided certain conditions are met as outlined in the Government motion passed on March 13, 2008, they will remain until 2011.

For Canada, Afghanistan represents more than a military mission with an end date. It entails a comprehensive long-term engagement with that country requiring a coordinated approach among all Canadian government channels involved, notably in the areas of defence, diplomacy, development and democratic governance. In his appearance before the Committee, Colonel Mike Capstick, former head of Canada’s Strategic Advisory Team Afghanistan (SAT-A) in Kabul during 2005-2006, began by calling Canada’s future role in Afghanistan “without doubt, the most important foreign policy debate that Canada has been involved in during my lifetime”.¹⁵

At the same time, for outsiders, Afghanistan presents a notoriously intricate and dynamic combination of characteristics and circumstances. Matt Waldman, Oxfam International's Policy and Advocacy Advisor in Afghanistan told the Committee on April 8, 2008 that "Afghanistan is an incredibly local society"; hence solutions cannot be simply top-down but need to be tailored to the local level as well as nationally.¹⁶ Crews and Tarzi refer to Afghanistan's "extraordinarily complex landscape of human diversity". Explaining how the Taliban phenomenon has persisted, re-emerging as a menacing "neo-Taliban" movement that has "continued to shape the politics of Afghanistan, its neighbors, and the world beyond", they refer to "multiple and distinct insurgencies".¹⁷ Other scholars point to the geographically disparate inter- and intra-tribal variations and factional conflicts that are encountered on the ground.

What is certain is that Afghanistan and Afghans have suffered greatly from decades of warfare and instability. It is essential that this terrible legacy be overcome. Into the seventh year of major military and non-military international intervention in Afghanistan post-9/11, Afghans must perceive real improvements in their daily lives and personal security. There has been a great deal of ongoing debate on the balance of positive and negative trends in Afghanistan, and this was evident from the sometimes conflicting testimony that the Committee received.

We heard different views, some more optimistic, others less so, about the situation in Afghanistan. The Committee has listened carefully to such assessments of Afghanistan's current circumstances and future prospects. In this report, our primary concern is with how best Canada can make a real difference in benefiting the Afghan people. A pragmatic approach demands that we face up to a mixed situation that is in flux and in which progress has and can be made but is not yet irreversible. We can demonstrate resolve to help without minimizing the extent of the challenges that remain.

As Mark Schneider of the International Crisis Group put it in recent testimony to a subcommittee of the US House of Representatives Foreign Affairs Committee:

Six and a half years after intervention in Afghanistan, positive developments include a popularly elected government, a stable new currency, two million females back in school and access to basic health care for a large percent of the population, according to UN and government figures. However, Afghanistan's social indices still rank it 174th out of 178 nations in the UNDP Human Development Index.¹⁸

Afghanistan, as Barnett Rubin notes, has the youngest population in the world (57% estimated to be under the age of 18), making education and job creation key objectives. Most Afghans still live in rural areas, are extremely poor, illiterate, lack electricity and often other basic services as well. Moreover, as Kabul resident Joylon Leslie has observed, it is not just a matter of throwing more aid money at the problems since "the failure of the government, and of the international allies, to ensure basic security is the single most important cause of public disaffection in Afghanistan".¹⁹ According to US official sources in 2007, there were

“approximately 140 suicide bombing attacks ... inflicting large numbers of civilian casualties”.²⁰ The worst suicide bombing in Afghanistan’s history occurred in February of this year near Kandahar City. More generally, with respect to the effects of the insurgency, Schneider noted the following in his remarks to the US Congressional Committee:

Admiral Mike Mullen, chairman of the Joint Chiefs of Staff, testified earlier this year that suicide bombings were up 27% in 2007 over 2006. He should have added that they are up 600% over 2005; and that all insurgent attacks are up 400% over 2005.

The UN Secretary General reported last month the looting of 40 convoys delivering food for the World Food Programme (WFP) in 2007, 130 attacks against humanitarian programs, 40 relief workers killed and another 89 abducted.

There were 8,000 conflict-related deaths in 2007, 1,500 of them civilian.²¹

Last year was also the worst year yet for international soldier deaths with 230 killed, including 29 Canadians.²² Moreover, In May 2008, for the first time since 2003, more foreign soldiers died in Afghanistan than in Iraq.²³

To say the least, maintaining conditions of security remains a top priority for achieving overall progress in Afghanistan. Although advances are taking place in training the Afghan army, and violence is concentrated in certain districts mainly in the south, Canada’s Chief of Defence Staff General Rick Hillier described to the Committee an increase in “indiscriminate” insurgent attacks, acknowledging as well that “the direct threat [to Canadian and other coalition forces and to Afghan civilians] is still very real”, and that “the security situation ... is still very fragile” for civilians, either international or Afghan, attempting to do development work in the south.²⁴

More generally, as Canadian Colonel Capstick told Committee, “the single greatest need, cited in report after report, is human security”.²⁵ This message also comes through in the latest report (March 6, 2008) of the UN Secretary General to the UN Security Council²⁶, the January 2008 report of the Independent Panel on Canada’s Role in Afghanistan – as elaborated on by its Chair John Manley and two other members in testimony before the Committee²⁷ – and in subsequent international reports on the situation in Afghanistan.²⁸

UN Security Council Resolution 1806, adopted on March 20, 2008, in extending and bolstering the mandate of the United Nations Mission in Afghanistan (UNAMA) and the UN Secretary General’s Special Representative in Afghanistan – Norwegian Kai Eide’s appointment to this post was announced on March 20, 2008 – reiterated “its concern about the security situation in Afghanistan, in particular the increased violent and terrorist activities by the Taliban, Al-Qaida, illegally armed groups, criminals and those involved in the narcotics trade, and the increasingly strong links between terrorism activities and illicit drugs, resulting in threats to the local population, including children, national security forces and international military and civilian personnel ...”. The resolution went on also to express concern

over “the harmful consequences of violent and terrorist activities by the Taliban, Al-Qaida and other extremist groups on the capacity of the Afghan Government to guarantee the rule of law, to provide security and basic services to the Afghan people, and to ensure the improvement and protection of their human rights and fundamental freedoms ...”²⁹

The Independent Panel on Canada’s Future Role in Afghanistan had full access to government information, having as its secretary David Mulroney, then Associate Deputy Minister in the Department of Foreign Affairs and International Trade and head of the Interdepartmental Task Force on Afghanistan set up in May 2007, subsequently appointed Deputy Minister to a new Privy Council Office (PCO) Afghanistan Task Force in early February 2008, working “closely with Ms. Susan Cartwright, Foreign and Defence Policy Advisor to the Prime Minister”.³⁰ In light of that, the Panel’s report³¹ was notably pointed in its critical assessments of past Canadian efforts and approaches in Afghanistan, including in regard to the interdepartmental coordination process itself to that point. The following excerpts from it are indicative:

We are trying to help a country whose recent history has been one long, unending tragedy, and whose prospects still appear bleak. The question of Canada’s future role defies a simple answer. ... It is made more complex because we assumed responsibility for fighting an insurgency in a dangerous province of the country and we did so with little political debate and not much public engagement. And that insurgency is far from defeated. (Chair’s Foreword, p. 3)

To put things bluntly, governments from the start of Canada’s Afghan involvement have failed to communicate with Canadians with balance and candour about the reasons for Canadian involvement, or about the risks, difficulties and expected results of that involvement. (p. 20)

The Panel strongly believes that the Afghan and ISAF governments need first to craft a much more unified and coherent security strategy, and then to impose practical, verifiable criteria for gauging and analyzing the course of that strategy. (p. 13)

Afghanistan remains a shockingly poor and dangerous place for too many Afghans. ... Gender discrimination remains pervasive; the illiteracy rate among women has been put at 87 per cent, as against 57 per cent among men. And Afghanistan reports one of the world’s highest rates of tuberculosis infection, another common marker of severe poverty. (p. 18)

[T]he Canadian aid program in Afghanistan has been impeded not only by the dangerous security environment in Kandahar but by CIDA’s own administrative constraints. ... Funding allocations aside, CIDA staffers in Kandahar do not often venture beyond their base, in part, we were told, because of restrictive security regulations maintained by CIDA’s headquarters in Canada. ... It makes little sense to post brave and talented professional staff to Kandahar only to restrict them from making regular contact with the people they are expected to help. While we acknowledge the courage and professionalism of the civilians posted to Kandahar, the Canadian-led PRT in Kandahar also displays signs of the fragmentation and uncoordinated effort that prevail throughout the programming

of international development aid in Afghanistan. ... We also believe that the Provincial Reconstruction Team, sooner rather than later, should be placed under civilian leadership. (pp. 25-26)

Further, Panel members believe that Canada's civilian programs have not achieved the scale or depth of engagement necessary to make a significant impact. ... It is essential to adjust funding and staffing imbalances between the heavy Canadian military commitment in Afghanistan and the comparatively lighter civilian commitment to reconstruction, development and governance. (p. 28)

Separate departmental task forces are not the answer to inadequate coordination of Canadian activities. These coordinating efforts would have stronger effect, and achieve greater cross-government coherence, if they were led by the Prime Minister, supported by a cabinet committee and staffed by a single full-time task force. Fulfilling Canada's commitment in Afghanistan requires the political energy only a Prime Minister can impart. (p. 28)

The Government has accepted the report in principle, putting in place the aforementioned PCO task force which supports a new five-member Cabinet Committee on Afghanistan chaired by Minister of Foreign Affairs David Emerson (then Minister of International Trade). Many, though not all of the elements of the Manley report's recommendations, have been incorporated into the Government motion on Afghanistan passed by the House of Commons on March 13, 2008. That motion also reinforces a concern about better communication with Parliament and Canadians that was made strongly in the final recommendation of the independent panel report:

The Government should provide the public with franker and more frequent reporting on events in Afghanistan, offering more assessments of Canada's role and giving greater emphasis to the diplomatic and reconstruction efforts as well as those of the military.³²

There are multiple accountabilities that must be considered. Overall, under the umbrella of the 2006 Afghanistan Compact, all parties must be held to its benchmarks, including the Government of Afghanistan, which as an elected government is accountable to its citizens.³³ The Compact is at the core of current Canadian policy. As then Minister of Foreign Affairs Hon. Maxime Bernier described it to the Committee: "The Afghan Compact talks about security, governance, and development as three pillars. Each pillar is equally essential, and the three are mutually reinforcing. Canada's approach entirely reflects this interdependence. In fact, we have actively sought out issues where we can best leverage our resources, for example, where our security effort will help build capacity in governance or where our development projects will help ensure a more secure environment."³⁴

Afghanistan is also a sovereign state of the United Nations, and therefore troop-contributing and donor countries must be held accountable to its elected government for their actions inside its territory. The Canadian government must also be held accountable to Parliament and Canadians for the conduct of its actions and expenditures in Afghanistan.

All of this is easier said than done. Colonel Mike Capstick, former head of Canada's SAT-A, provided the Committee with a sobering reality check. Making commitments is important, but the proof is in the implementation. And in the case of the Afghanistan Compact, which sets out the key elements of security, economic and social development, governance, the rule of law and human rights, the achievement of its benchmarks has not been going as well as it could be. As he told the Committee in early March 2008:

The London conference [of 2006 which he attended] was another moment of high optimism. For the first time since the fall of the Taliban regime there was an agreed Afghan international strategic framework and a common language. Promises were made, commitments given, and hope was the prevailing sentiment. That sense of hope would not last long. Within months, the lack of strategic vision and the almost total absence of international cohesion in Kabul began to threaten the compact and the interim ANDS [Afghanistan National Development Strategy].

This lack of cohesion, in fact, puts the entire state-building enterprise at risk. To be clear, the Afghan mission can be lost on the battlefields of Kandahar province, but it can only be won in Kabul. (...)

A few of the most powerful states represented in Kabul, as well as some of the most important development agencies, have consistently weakened the possibility of UN leadership by their insistence on following national and organizational agendas and priorities as opposed to those laid out in the compact.³⁵

It is impossible in a short report to do justice to all of the testimony we received, including the nuances and sometimes divergences in perspective and emphasis. Nevertheless, the Committee is able to summarize some points on which there was virtual unanimity among witnesses. Among these are the following:

- The solution in Afghanistan must be more than military. It must be comprehensive, long-term and sustainable;
- A long-term solution to the stability of Afghanistan as a developing democracy must also be regional³⁶, involving positive involvement by all of its neighbors, notably with Pakistan and in regard to the particularly troubling border issues between the two countries³⁷;
- In regard to combating the insurgency within Afghanistan, a successful approach must include the elements of diplomacy, development, democracy, rule of law and good governance, intra- and inter-tribal reconciliation;
- Canada's contributions in Afghanistan, military and non-military, must have the ultimate aim of making the Afghan state capable of maintaining all elements of security – notably reform of the army, police, courts and corrections system – while providing other basic services to its citizens in all of its territory;

- Canada does not want to keep troops on Afghan soil indefinitely. At the same time, Canada and Canadians must be prepared for a long-term engagement with Afghanistan that focuses on achieving the aim described above;
- Canada needs to be clear about its policy goals in Afghanistan and to communicate those effectively to the Canadian public.

With respect to these points, and the last in particular, there is still work to be done. Professor Robert Jackson, a Canadian who is now Director of International Relations at the University of Redlands, California, underlined at several points in his testimony to the Committee – on the same day that the House of Commons passed the motion on Afghanistan – the bottom-line question: “What is the strategic goal [that Canada wants to see achieved in Afghanistan]? ... we should deduce the details of policies from the goals, not the other way around.”³⁸

The persistent divisions within Canadian public opinion indicate that this is not as clear as it should be. Following the terms of the House of Commons motions of March 13 and April 8 (the latter passed unanimously), the creation on April 10, 2008 of a Special House of Commons Committee on the Canadian Mission in Afghanistan, on which four members of this Committee sit, will help to strengthen the information, monitoring and accountability process. In line with that, the Committee believes that the Government must be more forthcoming about the details of its strategic framework for long-term engagement in Afghanistan.

Minister David Emerson, speaking as chair of the Cabinet Committee on Afghanistan, indicated on the same day as the creation of the special committee that the Government will start releasing quarterly reports on the progress of Canada’s mission in Afghanistan.³⁹ On June 10 Minister Emerson, Minister of Foreign Affairs, tabled in the House of Commons the inaugural report entitled *Canada’s Engagement in Afghanistan: Setting a Course to 2011*.⁴⁰ Significantly, this report announced a substantial increase in total Canadian assistance to development and reconstruction in Afghanistan over the decade 2001-2011, from \$1.3 billion to \$1.9 billion. It also outlined a pronounced shift in concentrating Canadian assistance on Kandahar province, from 17% to 50% of future programming. The report described Canadian priorities and objectives, and concluded by stating: “Benchmarks are being prepared that will allow Parliament and Canadians to assess progress towards these objectives, and will be presented in next fall’s quarterly report. Future reports will measure progress against those benchmarks to 2011.”⁴¹ The Committee urges that these reports provide to the fullest extent possible frank and detailed results-based assessments, which can be examined by Parliament.

Recommendation 1

Taking into account the decisions of the House of Commons and the first quarterly report presented to the House on June 10, the Government of Canada should continue its efforts to communicate to Parliament and Canadians a comprehensive strategic policy framework for Canada's multi-year engagement in Afghanistan in support of the international benchmarks already agreed to in the 2006-2011 Afghanistan Compact. Adjustments made as necessary to this Canadian framework should be promptly explained to Parliament and the Canadian public. Future quarterly reports on the implementation of Canadian policy objectives in Afghanistan should include, to the fullest extent, possible frank and detailed results-based assessments of Canadian support to the realization of internationally agreed benchmarks and timelines. These reports should also include an update of the financial costs of Canada's engagement in Afghanistan.

Notes to the Introduction

- 9 Submission of November 18, 2007, p. 2 and notes 6 and 10 – accessed online at <http://www.independent-panel-independant.ca/pdf/Submission-112.pdf>. Mr. Petrolekas, a reservist, was for years the Vice President, Marketing for an international telecoms company with interests in over 75 countries. He came out of retirement in 2003, donned a uniform and represented Canada and the Chief of Defence Staff to NATO's operational headquarters on Afghanistan. He was also instrumental in developing the process governing the evacuation of wounded through Germany. The full text of this submission was subsequently published in *Esprit de corps*, Vol. 14, No. 38, January 2008, pp. 8-9.
- 10 Robert D. Crews and Amin Tarzi "Introduction", in Crews and Tarzi, eds., *The Taliban and the Crisis of Afghanistan*, Harvard University Press, Cambridge and London, 2008, p. 15. Professor Crews is in the Department of History, Stanford University, and author of *For Prophet and Tsar: Islam and Empire in Russia and Central Asia*. Dr. Tarzi is Director of Middle East Studies at the US Marine Corps University.
- 11 Ms. MacDonald is the Founder of Future Generations Canada and a former Canadian Secretary of State for External Affairs.
- 12 Joylon Leslie, "A Short History of Afghanistan", *The London Review of Books*, Vol. 30, No. 6, March 20, 2008, p. 41.
- 13 Notably the classic study by Ahmed Rashid, *Taliban: Militant Islam, Oil and Fundamentalism in Central Asia*, Yale University Press, New Haven, 2000, and the recently published volume edited by Robert Crews and Amin Tarzi, *The Taliban and the Crisis of Afghanistan*, 2008, op.cit. Rashid described the "new great game" of the 1990s in Part III of his book, and in his pre-9/11 conclusion on the future of Afghanistan, described it as an "orphaned" conflict: "The world has turned away from Afghanistan, allowing civil war, ethnic fragmentation and polarization to become state failure. The country has ceased to exist as a viable state and when a state fails civil society is destroyed" (p.207). On the post-9/11 successor to the "great game", see Crews and Tarsi 2008, "Epilogue", pp. 314ff. See also Ahmed Rashid's new book, *Descent into Chaos: The United States and the Failure of National Building in Pakistan, Afghanistan and Central Asia*, Viking Penguin, New York, 2008.
- 14 For background reading, see notably two books by Steve Coll, President of the New America Foundation, *Ghost Wars: The Secret History of the CIA, Afghanistan, and Bin Laden, from the Soviet Invasion to September 10, 2001*, New York, Penguin Books, 2005; *The Bin Ladens: An Arabian Family in the American Century*, New York, Penguin Books, 2008.
- 15 *Evidence*, FAAE Meeting No. 16, March 4, 2008, p. 5.
- 16 *Evidence*, FAAE Meeting No. 22, April 8, 2008, p. Waldman is a former foreign affairs and defence advisor in the UK and European Union Parliaments.
- 17 Crews and Tarzi, "Introduction", *The Taliban and the Crisis of Afghanistan*, 2008, pp. 13 and 9.
- 18 Schenider, "Strategic Chaos and Taliban Resurgence in Afghanistan", Testimony to the US House of Representatives Foreign Affairs Subcommittee on the Middle East and South Asia, Washington D.C., April 2, 2008, <http://www.crisisgroup.org/home/index.cfm?id=5370&l=1>.
- 19 Joylon Leslie, "Money, Lots of Money", *The London Review of Books*, Vol. 30, No. 6, p. 42. Leslie's new edition of *Afghanistan: The Mirage of Peace*, written with Chris Johnson, is due to be published in September 2008.

- 20 U.S. Department of State, *Country Reports on Terrorism 2007*, Released by the Office of the Coordinator for Counterterrorism, Washington, D.C., April 30, 2008, "Afghanistan", <http://www.state.gov/s/ct/rls/crt/2007/103709.htm>. This Congressionally-mandated report also indicates that worldwide there were a total of 14, 499 terrorist attacks in 2007. Iraq with 6, 212, and Afghanistan with 1,127, accounted for over one half of these. "National Counterterrorism Center: Annex of Statistical Information, <http://www.state.gov/s/ct/rls/crt/2007/103716.htm>.
- 21 Schneider, April 2, 2008, op.cit.
- 22 See "The State of NATO: A ray of light in the dark defile", *The Economist*, March 29, 2008, pp. 33-36. 2007 was not the worst year for Canadian soldier deaths in Afghanistan; that was 2006 when 36 soldiers and one diplomat Glynn Berry were killed.
- 23 "Afghanistan, Still in the Fight: A good week for the Taliban's propaganda machine", *The Economist*, online print edition, June 19, 2008.
- 24 *Evidence*, FAAE Meeting No. 23, April 10, 2008, pp. 3 and 9.
- 25 *Evidence*, FAAE Meeting No. 16, March 4, 2008, p. 6.
- 26 "The situation in Afghanistan and its implications for international peace and security: Report of the Secretary General", S/2008/159, <http://www.un.org/Docs/sc/sqrep08.htm>.
- 27 *Evidence*, Meeting No. 18, March 11, 2008, passim.
- 28 Three of these reports were introduced in the US Congress on January 30, 2008 by former democratic presidential candidate Senator John Kerry and Senator Norman Coleman, Chair of the Near East and South and Central Asian Affairs Subcommittee: Atlantic Council of the United States, *Saving Afghanistan: An Appeal and Plan for Urgent Action*, Issue Brief, Washington D.C., January 2008; Center for the Study of the Presidency, Co-Chairs General James L. Jones (ret.) and Ambassador Thomas Pickering, *Afghanistan Study Group Report*, Washington D.C., January 30, 2008; Oxfam, *Afghanistan: Development and Humanitarian Priorities*, January 2008. See also International Crisis Group, *Afghanistan: The Need for International Resolve*, Asia Report No. 145, Kabul/Brussels, February 6, 2008. The International Institute for Strategic Studies' annual survey *The Military Balance 2008* released the day before warned that, without greater Western effort, Afghanistan risked becoming a failed state, thereby undermining NATO's credibility and boosting Islamist extremism world-wide (Robin Millard, "Afghanistan is lost if NATO fails, study says," (*The National Post*, February 6, 2008, p. A5.)
- 29 S/RES/1806 (2008), "The Situation in Afghanistan", p. 2, http://www.un.org/Docs/sc/unsc_resolutions08.htm.
- 30 Prime Minister's Office Press Release, February 8, 2008, <http://pm.gc.ca/eng/media.asp?id=1985>.
- 31 *Report of the Independent Panel on Canada's Future Role in Afghanistan*, Ottawa, January 2008, Press Release, January 22, 2008. The full text of the report (see especially Part IV Canada's Future Role in Afghanistan: Considerations and Recommendations) is available online, <http://www.independent-panel-independent.ca/main-eng.html>.
- 32 Report of the Independent Panel on Canada's Future Role in Afghanistan, 2008, p. 38.
- 33 For the full text of the Compact and an official description of Canada's commitments related to it see http://www.canada-afghanistan.gc.ca/cip-pic/afghanistan/library/contrib_and-en.asp

-
- 34 *Evidence*, FAAE Meeting No. 8, December 11, 2007, p. 3.
- 35 *Evidence*, FAAE Meeting No. 16, March 4, 2008, p. 5.
- 36 Increasing attention is being focussed on the necessary regional dimensions of a peacebuilding political process for Afghanistan. See, for example, the ideas proposed by US Ambassador Karl Inderfurth, a member of the US Afghanistan Study Group who teaches at The George Washington University in Washington D.C., in a public lecture "A Regional Compact for Afghanistan" at the University of Ottawa, May 28, 2008.
- 37 On the complexities of the border regions, see Thomas H. Johnson and M. Chris Mason, "No Sign until the Burst of Fire: Understanding the Pakistan-Afghanistan Frontier", *International Security*, Vol. 32, No. 4, Spring 2008, pp. 41-77.
- 38 *Evidence*, FAAE Meeting No. 19, March 13, 2008, pp. 6 and 15. Dr. Jackson has been head of the Department of Political Science at Carleton University in Ottawa and an advisor to Canadian governments. He is co-author with Philip Towle of *Temptations of Power: The United States in Global Politics After 9/11*, Palgrave Macmillan, Houndmills UK, 2006.
- 39 Steven Chase, "The Afghan mission: Ottawa dampens expectations, Emerson pleads for realism, promises new benchmarks by which to measure progress", *The Globe and Mail*, April 11, 2008, p. A4.
- 40 The full report can be accessed at: <http://www.canadainternational.gc.ca/canada-afghanistan/documents/q108/index.aspx>.
- 41 Government of Canada, *Canada's Engagement in Afghanistan: Setting a Course to 2011*, June 2008, p. 16. On the reaction of Afghanistan's ambassador to Canada see Lee Berthiaume, "Kandhar Aid Focus to Hit National Programs", *Embassy*, June 18, 2008, p. 4. For further analysis see also John Geddes, "Not a pretty picture", *Maclean's*, June 23, 2008, pp. 20-21.

PART I: CANADA'S ROLE IN THE SEARCH FOR PEACE AND REGIONAL SECURITY

*Security enables development; effective governance enhances security; development creates opportunities, and multiplies the rewards, of improved security and good governance. In this virtuous circle of cause and effect, security is an essential condition of good governance and lasting development.*⁴²

Report of the Independent Panel on Canada's Future Role in Afghanistan

*[T]he war in Afghanistan cannot be won without a peace track, a political track. Why? Because there is a big political component in the conflict in Afghanistan, and a political component cannot be resolved through war alone. The political component has at least two dimensions: one is the unresolved civil war; the other is the regional factor in the conflict.*⁴³

Seddiq Weera,
Senior Advisor, Independent National Commission on
Strengthening Peace and Senior Policy Advisor to the Minister of Education,
Islamic Republic of Afghanistan, February 14, 2008

*It seems to me that Canada should be using its very hard-won influence within NATO, literally purchased with the blood of Canadian soldiers, to seek to secure the support of the alliance's 26 members—comprising much of the key donor community in Afghanistan as well as the troop-contributing nations—for what is most urgently needed: a new overarching political framework for international engagement in Afghanistan with much more emphasis on creating the conditions for a comprehensive peace process.*⁴⁴

Ambassador Peggy Mason
Senior Fellow,
Norman Paterson School of International Affairs
Carleton University, March 6, 2008

*... this process will be neither Canadian nor international even, but well and truly Afghan. The Afghans must in effect own the negotiation process. Our role is to support them, to encourage them, to make connections and to serve as a catalyst. We are not necessarily called upon to play the role of negotiator or mediator, particularly given that we are currently combatants.*⁴⁵

Gerry Ohlsen
Vice-Chair Group of 78,
and member of the Afghanistan Reference Group, November 29, 2007

The Military Contribution to Security

Canada and other members of the international community that participated in the UN-mediated talks on Afghanistan at Bonn in December 2001 began their final declaration by stating that they were: "Determined to end the tragic conflict in Afghanistan and promote national reconciliation, lasting peace, stability and respect for human rights in the country."⁴⁶ The Bonn talks recognized facts on the ground and established an interim Afghan government, but did not include the Taliban, and its final declaration was not a peace agreement. Despite recognition by all of the need for a comprehensive approach that included both military and non-military elements, the fact that fighting continued and, in the words of the January 2006 Afghanistan Compact, "genuine security remains a fundamental prerequisite for achieving stability and development in Afghanistan,"⁴⁷ meant that the military aspects of the international mission were initially accorded the most attention. While reconstruction and development and governance reform are also necessary for long-term security, the strengthening of the insurgency in the south and east of the country has meant that attention and resources focused largely on the military aspects of the mission.

While the UN-authorized International Security Assistance Force (ISAF) was initially deployed only to Kabul, in August 2003 NATO agreed to take command of the force, and in October, the United Nations extended its mandate to cover the whole country. By the time of NATO's Bucharest Summit in April 2008, ISAF had some 47,000 troops from 40 nations in Afghanistan. By April 2008, the United States had 33,000 troops stationed in Afghanistan: some 19,000 in ISAF and about 14,000 others operating separately under Operation Enduring Freedom, with what the Manley panel called "...a particular emphasis on counterterrorism."⁴⁸

Canadians have much to be proud of in terms of the work done by members of the Canadian Forces in Afghanistan, where some 20,000 had served by April 2008. This work has regrettably come at a high cost; however, with Canadian military personnel suffering casualty rates "the highest in ISAF as a proportion of troops deployed,"⁴⁹ over 80 dead, almost 300 wounded in action and about 400 otherwise injured. Some 2,500 Canadians remained deployed in Kandahar province, which General Rick Hillier told the Committee in April 2008 has been described by Afghan President Karzai as " 'the centre of gravity' for his country... as Kandahar province goes, so will the rest of the country."⁵⁰

General Hillier told the Committee that Canadian forces have played a key role in Kandahar province since their deployment there, including in the 2006 Operation Medusa, the first brigade-level combat in NATO's history. As Deputy Special Representative of the UN Secretary General for Afghanistan and former Canadian ambassador to Afghanistan Chris Alexander explained to the Committee, Operation Medusa, which prevented the capture of Kandahar city and proved the Taliban could not stand against NATO in a conventional battle, "...was a battle waged and won primarily by Canadians, with the strong support of allies and the sanction of the United Nations Security Council. Medusa changed the insurgent

landscape in southern Afghanistan. It restored hope. It rallied the tribes. It devastated Taliban morale. In the end, it brought roads, jobs, and rural development projects to Panjwai and Zherai districts... In short, Medusa allowed the Government of Afghanistan to regain the advantage in its deadly contest of wills with the resurgent Taliban.”⁵¹

The Manley panel reported that: “By many knowledgeable accounts, security generally has deteriorated in the South and East of Afghanistan, including Kandahar province where Canadian Forces are based, through 2006 and 2007.”⁵² In April 2008, General Hiller quoted NATO statistics which show that over 90% of attacks took place in only 10% of the country. However, he told members that in the year and a half since Operation Medusa, Canadian Forces have provided security for the return of Afghans to the area surrounding Kandahar and some reconstruction, and have made significant progress training Afghan National Security Forces.⁵³ The Manley panel had also argued that “...ISAF and Afghan commanders must take every precaution to respect local culture, and to prevent civilian casualties in military operations.”⁵⁴

In response to a question about combined operations with American forces not operating under ISAF, General Hillier replied: “I can tell you for sure that despite the violence caused by the Taliban in heavily populated areas, there is a laser-like focus by the NATO chain of command at every single level, right down to our most junior soldier of any nationality, to ensure that collateral damage is prevented, if at all possible, and minimized.” Following criticism by President Karzai, the Secretary General of the United Nations and others, there is now widespread acknowledgement of the need to reduce the number of Afghan civilian casualties, which, as noted earlier, amounted to at least 1,500 in 2007. General Hillier told the Committee that “we know what the winning conditions must be. That has not been a part [of] having immense collateral damage and therefore turning the population away from us.”⁵⁵

While Committee members have had differences of opinion regarding the mission assigned to the Canadian Forces in Afghanistan, they all agree that the Canadian men and women deployed there have carried this out with the highest degree of professionalism. Members note that the first element of the military mission specified in the motion passed by the House of Commons on March 13, 2008 is “training the Afghan National Security Forces so that they can expeditiously take increasing responsibility for security in Kandahar and Afghanistan as a whole.” The June 2008 cabinet committee report on Canada’s engagement on Afghanistan likewise specified that one of Canada’s priorities in Kandahar would be to “enable the Afghan National Security Forces in Kandahar to sustain a more secure environment and promote law and order.”⁵⁶ With this approach, Canada’s military mission in Kandahar can hopefully consolidate security in that province, while at the same time avoiding civilian casualties and strengthening the capacity of the Government of Afghanistan.

Recommendation 2

Taking into account local sensibilities and culture, the Canadian military should carry out its mission as outlined in the motion passed by the House of Commons on March 13, 2008. Moreover, the Government of Canada should do its utmost to ensure that in conducting military operations the NATO-led International Security Assistance Force in Afghanistan (ISAF) continues to focus on avoiding Afghan civilian casualties and minimizing property damage.

Establishing the Conditions for a Multi-level Peace Process

While the Taliban-led insurgency is the most obvious and direct threat to peace in Afghanistan, it is not the only one. Insecurity in that country springs from multiple sources, including: a history of conflict with regional states that has resulted in a traditionally weak Afghan state; decades of continual war, including a civil war that underlined ethnic and other divisions in the country; porous borders and traditionally poor relations with neighbouring powers, particularly Pakistan; and chronic poverty.

Overcoming these legacies to achieve real peace will require sustained work over the long term. In addition to reconstruction and development and governance reform, which will be discussed later in this report, significant action must also be taken in the areas of Afghan-led dialogue and reconciliation within the country, and diplomacy and increased cooperation with its neighbours. Retired Canadian diplomat Paul Heinbecker told the Committee that:

I do see that there needs to be a very big diplomatic effort. I don't think we've been doing enough at all. We need to be taking a role that is commensurate with the contribution Canada is actually making. One has to be realistic. There are other countries involved, and those other countries are playing a much larger role, in particular the United States and the British as well. But we are the third donor. We have the leverage, and we should be using that leverage. We should be insisting on using it.⁵⁷

In terms of dialogue and reconciliation in Afghanistan, Hon. John Manley, Chair of the Independent Panel on Canada's Future Role in Afghanistan, told the Committee that: "We can't win it militarily. We could lose it militarily, however. So we can't send the Salvation Army in; we have to send the Canadian army in. And they have to be equipped, capable, and able to do the job. But if that's all we do... this will not end happily. It will end in an awkward way and in a disappointing way."⁵⁸

Witnesses before the Committee agreed that since there can be no purely military solution to the conflict in Afghanistan, a political one must ultimately be found. To quote Mr. Manley's testimony:

I think it's really important to recognize that this insurgency, unless it's the first time ever, will not end in military success. It will end because of a political agreement that will resolve some of the issues there... We must not lose sight of the fact that ultimately a political solution must be found. It must be conditioned, of course, upon appropriate respect for human rights, including the rights of women and others. It must be conditioned on the renunciation of violence. We mustn't get ourselves into the position where we think no political reconciliation is possible and that we're prepared to fight to the last Taliban, because quite frankly, we will never reach that point.⁵⁹

In April 2008 Nick Grono of the International Crisis Group similarly argued that: "insurgents do not have to win -- they just have to not lose long enough to sap the population and the donors' will." He added "We are never going to shoot the last insurgent and leave. The military are there to create a security umbrella to allow political and development work to take place and the strategic must take the place of the tactical."⁶⁰ Obviously security and political processes must be complementary and reinforce each other.

At the first hearing of the Special Committee on the Canadian Mission in Afghanistan Ambassador Kai Eide, the Special Representative of the UN Secretary General for Afghanistan explained the key elements of a reconciliation process in this way:

First, a reconciliation process, when it comes about, must be a process led by the Afghan government with the support of the international community. It must be coordinated and led by the Afghan government. Second, it must be a political process, not a security process or intelligence process. Third, it must be based on the Afghanistan Constitution and on what we have achieved over the last few years... No political process should take place at the cost of these achievements. Finally, it must be a process that is conducted on the basis of strength and not as a replacement for our military operations.⁶¹

While some initially rejected the idea of "negotiating with the Taliban," many witnesses underlined that not all insurgents were really "Taliban," while others added that "the Taliban" itself was composed of a number of groups. Former Secretary of State for External Affairs Flora Macdonald, who has made regular trips to Afghanistan since March 2001, told Members that "...not all the Taliban are militant. Among them are people who desire peace and stability in their country, and many would willingly share those views with others. They're a political movement, and like any other political movement, there's real variation in their beliefs."⁶² Former Canadian diplomat Scott Gilmore argued that: "We lump all these various insurgents, from those who are just merely disgruntled to those who are religious fanatics, under one rubric—the Taliban—and that's simply not the case. We need to be able to split them, to come to terms with some of them and isolate others."⁶³

The Government of Afghanistan has already created several mechanisms for political dialogue and outreach. In 2005, it established a Strengthening Peace Commission, also referred to as the National Reconciliation Commission. According to Surendrini Wijeyaratne of the Canadian Council for International

Cooperation, this commission, which is still active in 11 provinces of the country, “was set up by the government to attract, often through financial incentives, ‘soft’ Taliban and other ‘opposition’ groups... to peace talks.” While one official told her that the Commission has encouraged over 5,000 people to stop fighting and “reintegrate” into civilian life, however, an international official told her that “We would argue that most of them (the 5,000 reconciled) were not combatants and there is a financial motive that needs to be scrutinized.”⁶⁴

In 2005, the Afghan Independent Human Rights Commission developed a time-bound action plan on peace, justice, and reconciliation that is set to end in June 2008. Oxfam International described this plan as follows in February 2008:

The Afghanistan Action Plan on Peace, Justice and Reconciliation is the measure which most directly aims to strengthen peace. It contains a programme for the acknowledgement of the suffering of Afghan people; reforming state institutions and purging them of human-rights violators and criminals; truth seeking and documentation; promotion of national unity and reconciliation; and the establishment of mechanisms for accountability.

This programme has significant potential, but was only formally launched in December 2006 and is notably absent from the Afghan government’s paper ‘Afghanistan: Challenges and the Way Ahead’ of January 2007. It is only briefly referred to in the [Joint Coordination and Monitoring Board] Annual Report of 1 May 2007.⁶⁵

The issue of *whether* the Government of Afghanistan would negotiate with leaders of the Taliban was effectively settled in September 2007, when Afghan President Karzai took the unusual step of publicly offering to meet Taliban leader Mullah Omar. While the government rejected conditions set by the Taliban – such as the withdrawal of all foreign forces – the issue was now obviously how and when negotiations might begin. Kamran Bokhari told the Committee that: “We tend to talk about either military conflict or negotiated settlement as if it’s a black and white dichotomy, an either/or situation. It is not, because every military conflict ends with a negotiated settlement—and each side knows that. There is no war for the sake of war; we’re not going to be in Afghanistan for the long haul or just for the sake of occupying the country. We need to get beyond that and to understand how to reach a negotiated settlement.”⁶⁶

When asked about Canada’s position on a negotiated settlement, then-Minister of Foreign Affairs Maxime Bernier agreed on the need for political dialogue, while underlining that “it is up to the government of Afghanistan to decide how and with whom it intends to establish a lasting peace in Afghanistan. It is a sovereign, democratically elected government... If negotiations were undertaken by the government of Afghanistan with people who respect the Constitution of Afghanistan and who renounce violence, it would be better for the international community.”⁶⁷

While President Karzai’s offer legitimized the idea of negotiations, it was criticized by some as premature, and by others as evidence a peace process might involve only the Government of Afghanistan and the Taliban. In terms of timing,

Barnett Rubin told the Committee in March 2007 that “of course people don't surrender when they think they're winning. There haven't been a lot of outstanding successes recently.” He continued:

As long as there is, from their point of view, a part of Afghanistan that is not under the control of the Government of Afghanistan because it's in the tribal agencies and in Pakistan, and as long as that area is also not really controlled by Pakistan and Pakistan does not do more to effectively shut down that recruitment centre, then there is a vast reserve that they have that makes it very difficult to create conditions for that kind of political discussion, although it can be done on a local basis within Afghanistan.⁶⁸

Kamran Bokhari added a year later that: “Of course, the Taliban are being approached. There's a lot of talk about a negotiated settlement. What does that mean? Do we negotiate from a position of relative weakness? Do we allow the other side to dictate terms that at this point in time are not favourable by any stretch of the imagination?”⁶⁹

In terms of process, former Canadian diplomat Gerry Ohlsen of the Group of 78 and the Afghanistan Reference Group argued that:

[...]Afghanistan does not need another back-room deal forged by political elites to save their political hides. But that's what it's going to get if the international community doesn't change direction soon. What Afghanistan does urgently need is a UN-supported, broadly based political dialogue, one that engages all sectors of the society and all communities of interest. They didn't get it at Bonn or at London. They need it now.⁷⁰

While talks would not begin immediately, witnesses outlined a number of approaches based on lessons learned from other conflicts and best practices that could help set the stage for them. Stefan Lehmeier, of the Canadian Peacebuilding Coordinating Committee and the Afghanistan Reference Group, argued that while the motives of the various groups are different and will therefore require different approaches, “...you can assume that probably the majority of actors involved in the insurgency will be open to dialogue.” He added:

The point is it will take a very long time. It will be a process. As you see right now, the central government in Kabul has strict conditions for negotiations, and also strict conditions have been mentioned by members of the insurgency. And at this stage these conditions are not compatible. Where we are today, we cannot have talks, but this is where we are today. Stakes are being raised, and this is where we have to start from, and as the process takes us forward, I think we will get to a point where we can start talking and negotiating.⁷¹

Professor Graeme MacQueen of McMaster University and the Afghanistan Reference Group told the Committee that: “A planned, phased peace process for Afghanistan need not take the familiar three-stage form of ceasefire, face-to-face negotiation, and peace agreement. Rather, we might think of the process as dialogue and problem-solving, first stage; negotiation, second stage; and

reconciliation, third stage. It would probably be very unwise, in fact, to go directly to negotiation between leaders of main belligerent groups. This would encourage undemocratic backroom deals, which is not what we are advocating.”⁷²

Whatever model is eventually chosen by the Government of Afghanistan, Gerry Ohlsen argued that the international community knows how to support it effectively, explaining that “this kind of negotiation would be multidimensional. It would take years. The international community has a long history of doing this in Kosovo, in the former Yugoslavia, in the Congo, in Liberia. We know how to do it. The international community as a whole, the diplomatic community as a whole, knows how to implement this sort of thing... It can be done. It just takes time and it takes patience and a huge commitment.”⁷³

Surendrini Wijeyaratne of the Canadian Council for International Cooperation, who visited Afghanistan and conducted extensive interviews with Afghans and international officials in January-February 2008, reported in March 2008 that “interviews carried out... in Afghanistan indicate that nascent peace efforts are already under way. Peace initiatives are currently being carried out by the Government of Afghanistan and Afghan civil society organizations, but these peace efforts are not receiving enough support from the international community and are disconnected, limiting their impact.”⁷⁴ She told the Committee that “with further support and some reform,” current efforts in areas such as political outreach and reconciliation, disbanding of illegal armed groups and in particular transitional justice and social reconciliation “could help foster the conditions for a peace process in Afghanistan.”

She said that most of the people she interviewed on this topic argued that there needed to be “a parallel top-down/bottom-up approach.” In her words:

They said there needs to be work with the central government right now to build its capacity to engage in talks with opposition groups in order to resolve issues of internal governance and internal fighting within the government. That needs to be a top priority, so the government is more functional.

There also needs to be grassroots community peacebuilding. The reason for that is that a large number of disputes that happen in Afghanistan are not necessarily insurgency-related. These are disputes over land, water, marriage, the regular old things, that are sometimes mono-ethnic, mono-tribal. Sometimes it's between tribes, between ethnicities, between different communities. There has been a lot of work actually done among Afghan organizations. Oxfam International, for example, just put out a report saying that grassroots peacebuilding—working on local-level disputes, strengthening relationships within communities and between communities, as well as with communities and the central government—can help build foundations for peace, and it also can help build the government's legitimacy in some of these communities as well.⁷⁵

The Committee also heard from the lead author of the OXFAM report referred to above, Matt Waldman, who argued the need for the development of an Afghan national strategy on community peacebuilding. He added “I think if CIDA contributed that would lead the way and encourage other donors to do likewise.”⁷⁶

Recognizing that Canada is a combatant in Afghanistan, witnesses concerned with establishing the conditions for a broad-based peace process argued that it should both champion such a process and increasingly use its CIDA and other programming to help establish the conditions for it, both through its own programming, in cooperation with the Government of Afghanistan, and in cooperation with Canadian civil society organizations. As Gerry Ohlsen told us: "there is a vacuum right now when it comes to constructive, responsible promotion of a political settlement in Afghanistan. It's never had one, and no one is doing it now." He added that "Canada can—and we should—fill that vacuum. We should take the lead among our NATO allies, including the Americans: within NATO, within the UN, within the region, and with the Afghan government, as well as with the Afghan people. We can help lead to shape a comprehensive peace process."⁷⁷

Surendrini Wijeyaratne argued that "In order to have a more coordinated or formalized effort, there first needs to be an agreement within the Government of Afghanistan that it will happen. In the international community, Canada can take that first step and play a role in dealing with some of the political reforms. They need to happen rather delicately behind the scenes to form the basis for a more formalized peace process in the future. Those discussions are going on right now, and now is the time to take a more proactive role in responding to them."⁷⁸

More generally, she recommended that:

Canada is indeed in a leadership position in Afghanistan, and it should make the most of that position by becoming a strong advocate for peace. To do this, Canada can do four things. It can rebalance its diplomatic, development, and military strategies to place greater emphasis on development and building the conditions necessary for an eventual peace process in Afghanistan. It can encourage the international community and the Government of Afghanistan to strengthen the conditions for a future peace process and to coordinate current efforts. It can promote an immediate peace-making and national reconciliation mandate for the UN envoy, which is under negotiation right now. And it must support a recommitment to the action plan on peace, justice, and reconciliation.⁷⁹

However, as Ambassador Peggy Mason reminded the Committee, "it's not really for us to sit here saying this is the best process or that's the best process. It's really... to throw our weight behind, first of all, the idea that the process is necessary: to champion this, not ad hoc efforts." She added: "In fact, there are many ad hoc efforts going on, including some by Canada. Virtually all of the countries who are troop contributors are there talking at the local level. We've heard of Pakistan doing this. Karzai himself is trying to do it, except that he doesn't have the trust with the parties to do it."⁸⁰

In June 2008, the cabinet committee report on Canada's engagement in Afghanistan did acknowledge the importance of Afghan-led efforts toward political reconciliation, and pledged to facilitate them.⁸¹ While the Government of Canada cannot impose a course of action on the Government of Afghanistan, it can and should continue to state its belief that broad-based negotiations will eventually be

required for the establishment of a durable peace in that country. It should also ensure that its CIDA and other programming encourages grassroots dialogue and other means to contribute to establishing the conditions for such a process.

Recommendation 3

The Government of Canada should reinforce efforts on the diplomatic, military and development levels, to promote the creation of conditions favourable to a peace process in Afghanistan.

The Government of Canada should make a concrete commitment to promote the organization of broad-based negotiations both with the central government, by bolstering its ability to initiate talks, and with local communities.

In its CIDA and other programming, the Government of Canada should take advantage of every opportunity to encourage dialogue among all sectors of Afghan society and all communities of interest, and thereby help to establish conditions conducive to peace negotiations.

The Government of Canada should also promote a peace and national reconciliation mandate for the United Nations Special Envoy for Afghanistan.

Strengthening the Role of the United Nations

Testimony before the Committee underlined two things about the role of the United Nations in Afghanistan. First, it plays a very important role that could increase in importance in the context of supporting political negotiations. Second, it has not been as effective as it should be.

The United Nations has been involved in the most recent international efforts to assist Afghanistan from the beginning, when it authorized the international actions that led to the overthrow of the Taliban regime and helped negotiate the establishment of an interim Afghan government. Nevertheless, many Canadians are probably unaware of the role of the United Nations Assistance Mission in Afghanistan (UNAMA). In February 2007, Deputy Special Representative Chris Alexander explained to the Committee that:

The United Nations remains at the heart of this effort. There are upwards of 5,000 UN personnel in Afghanistan. This is a fact that is little known in Canada and the outside world, where the focus tends to be on NATO, on the military mission. But these are civilians, and they are part of the largest political mission the United Nations has. It's also an integrated mission, where the expertise of

over 20 UN agencies, programs, and funds is brought to bear on the challenges of Afghans, particularly in rural communities, where most Afghans live on a daily basis.

The United Nations has delivered up to one-fifth of all the assistance that has gone to Afghanistan in the past five years. We have overseen the holding of elections. We have implemented rural development projects. We have implemented, even in the conditions of insurgency this year, inoculation programs for the most devastating diseases that have affected children in Afghanistan, even in the war-affected south.⁸²

Other witnesses, particularly those that advocated the pursuit of a “peace track” leading to political negotiations in Afghanistan, underlined that the UN could play a critical role as a trusted facilitator. While the United Nations is currently prepared to support the Government of Afghanistan in any negotiations it chooses to hold, Afghan Canadian Seddiq Weera argued that the UN mandate in Afghanistan should be changed to allow it to broker peace negotiations. In his words “The UN is the best placed, it is trusted, it has the infrastructure. We need a neutral body to broker peace. If Afghans could have done it among themselves, why would war and terror be housed in Afghanistan today?”⁸³ Gerry Ohlsen added that: “The UN may or may not ultimately lead the peace negotiation. UN blue helmets may not ultimately provide the security assistance during the implementation of a peace agreement. But only the UN, only the Security Council, can actually mandate a multi-dimensional peace operation. Equally importantly, only the UN can notionally lead that peace implementation process, if for no other reason than that it’s the only body that is acceptable to the international community.”⁸⁴

Despite the fact that the United Nations and its agencies have provided real help to the people of Afghanistan; however, Colonel Mike Capstick, who commanded Canada’s Strategic Advisory Team in Kabul in 2005-06, told the Committee that “...the United Nations assistance mission in Afghanistan, UNAMA, remains marginal to the dynamic in Kabul.” He continued:

A few of the most powerful states represented in Kabul, as well as some of the most important development agencies, have consistently weakened the possibility of UN leadership by their insistence on following national and organizational agendas and priorities as opposed to those laid out in the compact.

The roots of this problem lie in the period immediately following the fall of the Taliban. The U.S. consciously limited the role of the UN, and the dysfunctional lead-nation system of the Bonn process proved to be a structural barrier to cohesion. Clearly, this situation is untenable.⁸⁵

Retired Canadian diplomat Paul Heinbecker, who was Canadian Ambassador to the United Nations at the time of the Bonn conference, argues that Afghanistan is simply not a priority of the United Nations. As he told the Committee in March 2008: "I understand that Ban Ki-moon described a dozen priorities the other day, and Afghanistan wasn't even one of them. Here we're transfixed, engrossed in Afghanistan, but at New York I don't think that's the case." He added:

[T]here are two or three factors that explain the current situation. One is that the UN was attacked in Iraq in 2003, and I don't think they have quite got over it—not yet. They lost some of their best and brightest, and it made the UN, as a secretariat institution, quite nervous about its role in the world.

The second thing is to bear in mind that Afghanistan is one of 17 UN missions. The UN has something like 100,000 soldiers and officials in the field—quite a bit more than that if the Darfur operation ever gets off the ground properly. It has a budget of something like \$6 billion. And Afghanistan is one of those missions.⁸⁶

Recognition of problems in coordination and other areas led to calls for the appointment of a UN "super-envoy" with expanded authority to oversee international assistance, and perhaps an expanded UNAMA mandate as well. Canada's then-Minister of Foreign Affairs, Hon. Maxime Bernier, told the Committee in December 2007 that: "We want to work with the Secretary General and the leading states to ensure that the UN continues to play an important role." On the envoy, he stated:

We also requested support for creating a high-level UN envoy position so that the forces there can be properly coordinated. I can tell you that at NATO, at the Brussels meeting, there were discussions with colleagues about the possibility of a UN special envoy coordinating the efforts of both NATO and the UN, and of other international organizations. The international community should be making a decision in the next few weeks or months on Canada's request, which has been... supported, by the international community. Canada encourages the efforts currently being made to increase coordination in the international community. That is why the special envoy was important to us.⁸⁷

At the end of 2007, the UN Secretary General offered the position of special representative to the British former High Representative for Bosnia and Herzegovina, Lord Paddy Ashdown. Following opposition from both President Karzai and some members of the Security Council, however, Ashdown withdrew his name on January 27, 2008.⁸⁸ The Secretary General announced the appointment of Norwegian diplomat Kai Eide as the new Special Representative in March 2008.

On the question of the Special Representative, Paul Heinbecker told the Committee:

[W]hen we and the international community and the UN started in Afghanistan and we had Mr. Brahimi as the head of the operation, we had a truly exceptional man running the operation. Even at that time, when we in Canada were trying to say that all of the authority should be invested in this person so that all the different countries would not be competing with each other and the different aid

organizations would not be competing and conflicting and asking contradictory things of people, we weren't able to achieve that, and I would say that subsequently it's become only more difficult to do it.

One of the recommendations in the Manley commission was that there should be a senior UN person appointed. Of course there was talk of Paddy Ashdown being such a person. The Karzai government seemed to be the one that said they didn't want to do that. I'm not sure that should be their call, in fact. I think it would make a lot of sense to have such a person, a person invested with the authority of the international community. At the same time, while the job is not to contradict the local government and to enter into a conflict with it, it is to make sure the interests of the international community are also looked after.⁸⁹

However, Robert Jackson of the University of Redlands responded that since the strategic goal of the international community is to strengthen the sovereign Government of Afghanistan, the decision should be up to it. In his words, "...if Mr. Karzai and the government do not want to have a UN ambassador there, then of course there's not much we're going to be able to do about it. Much of what I've seen is that they in fact think that people who come in from outside will be telling them what to do."⁹⁰

Colonel Mike Capstick argued that whether or not formal changes were made to the mandate of the UN envoy, the real issue would be how much political support is given to the envoy and the UN mission by Canada and other member states, and the extent to which this results in changes on the ground. In his words:

The appointment of the proposed high-level UN envoy holds the potential to redress this situation but would not, by itself, be sufficient to achieve the necessary cohesion...

If UNAMA is to be effective, the appointment of a special envoy must be accompanied by expressions of full political support and genuine behavioural change on the ground. Canada's political leaders can and must leverage this nation's hard-earned influence and political capital to exercise leadership in developing the international political will that is absolutely necessary for success in Kabul.⁹¹

Despite discussion about expanding the mandates of the Special Representative and UNAMA, it was eventually decided that the goals of the international community could be achieved by "sharpening" these mandates rather than expanding them. Upon his arrival in Afghanistan at the end of March 2008, Kai Eide stated that: "Afghanistan has been calling for stronger coordination of international assistance - we need to better respond to this demand. The Security Council has now sharpened our mandate to meet the needs of Afghanistan's people and government. In the past, there has been much focus on the security situation. This needs to be balanced with the political dimension of our work to deliver much needed peace, stability and visible progress for all the peoples of Afghanistan."⁹²

In terms of increasing the priority given to Afghanistan at the United Nations, Paul Heinbecker suggested to the Committee that: "...the Canadian government should—and I presume it's doing this, but given the circumstances it would have to do more—make a greater effort to persuade the UN to take this more seriously, to raise its profile, to raise its place in the UN list of priorities."⁹³ While it would be easy to blame the UN bureaucracy and press the Secretary General to add Afghanistan to his list of priorities the next time he makes a speech, however, the problem goes deeper. As UN representative Chris Alexander told members "...the United Nations is only as good as its constituent members."⁹⁴ Canada must redouble efforts in concert with like-minded states to convince all UN members, including those not active in Afghanistan, of the importance of the mission both for that country, for its region and for the broader international community.

Recommendation 4

Given the essential role that the United Nations must play in Afghanistan, the Government of Canada should work with the relevant regional players, the concerned members of the international community and the United Nations to enable the UN to have the means required to ensure better coordination of what is being done and thereby increase the effectiveness of the UN mission in Afghanistan. The Government of Canada should also use all bilateral and UN channels to convince member states and the UN itself of the Afghan conflict's importance to the international community and thereby convince them of the necessity to make the conflict a priority.

Understanding and Addressing the Regional Dimension

Among the recommendations made by many witnesses was the need, for two reasons, to address Afghanistan within its broader regional context. First, many of the longstanding dynamics in the region – such as the poor relations between Afghanistan and its neighbours -- make it practically impossible to defeat the insurgency in Afghanistan, whose leaders have had a secure sanctuary in Pakistan. Second, the establishment of a peaceful and stable Afghanistan – which regional powers currently see according to one expert as "a potential source of instability through the export of arms, drugs, and ideology,"⁹⁵ – would do much to help ensure both the stability and prosperity of a region that Derek Burney called the "most dangerous" in the world. As he told the Committee, "You have nuclear weapon states surrounding Afghanistan—some actual, some potential..." and added "A lot of people focus a lot of attention elsewhere, but when you consider the countries that surround Pakistan and the capacity for mischief that is in that region, you understand the complexity and the tension that goes with the mission we're performing."⁹⁶ Addressing the challenges of this region will require understanding core security and other concerns of key actors, encouraging both bilateral and multilateral cooperation to address them, and maintaining engagement over time.

As American expert Marvin Weinbaum has warned, "While most regional states have permanent interests in Afghanistan, international players have repeatedly demonstrated short attention spans."⁹⁷

While insecurity in Afghanistan has many sources, Afghan Ambassador Omar Samad told the Committee that: "If you ask Afghans... most Afghans think that insecurity has external roots. Yes, there is a component that's internal, domestic, and we know there is some dissatisfaction by some groups here and there for this reason or that reason. But the core of the armed groups that are facing us and your soldiers today, and the soldiers of many other countries, is fighting there for an ideological reason, a very narrow ideological reason."⁹⁸

The Manley panel agreed, stating that: "History proves how readily Afghanistan can fall victim to regional rivalries and foreign invasion."⁹⁹ It later added: "Beyond its own borders, Afghanistan is surrounded by a violence-prone region. The mountainous western reaches of Pakistan, along the boundary with Afghanistan, harbour Afghan insurgents who are reinforced by recruits from countries around the Gulf and further abroad. Pakistan's own domestic political upheavals and recurring crises—and its concerns about India's growing economic and political presence in Afghanistan—complicate the region's geopolitics. Iran, to Afghanistan's West, has been a source of arms trafficking into Afghanistan."¹⁰⁰

Despite the truth of these observations, Afghans also share some responsibility, both for regional tensions and for their impact on Afghanistan. As Weinbaum wrote in 2006:

[...]Afghanistan stands in a dangerous neighborhood. Responsibility for much of the political instability and misery of its people can be traced to external powers seeking to realize their own strategic, ideological, and economic interests in the country. The close and more distant neighbors of Afghanistan have regularly intervened in its politics and economy. Foreigners have sometimes acted on behalf of domestic clients and have organized and armed them to dominate large portions of the country. Although renowned for resisting foreign intruders, Afghans cannot thus be absolved of responsibility for much of the fratricide and destruction that has occurred in recent decades. Still, the aggravating role of outside states, near and far, has also made civil conflicts more sustained and lethal.¹⁰¹

In January 2007, Ambassador James Dobbins, who was the U.S. administration's envoy to the Afghan opposition in the fall of 2001, told American legislators of the role Afghanistan's neighbours played both in that country's "civil war" in the years before before 2001, as well as at the Bonn conference. His testimony is worth citing at length:

Americans tend to recall that, in the immediate aftermath of the 9/11 attacks, the Bush Administration formed a multinational coalition that drove the Taleban from power. It is more accurate, however, to state that in late 2001, the United States joined an existing coalition that had been fighting the Taleban for half a decade. That coalition consisted of Russia, India, Iran, and the Northern Alliance. With the addition of American airpower, and the withdrawal of Pakistani support for their

opponent, that coalition prevailed. Northern Alliance troops, who had been equipped, trained and paid by Russia, India and Iran, occupied most of the country.

If credit for America's military victory in Afghanistan needs to be shared with this unlikely coalition, so must America's diplomatic achievement in rapidly installing a broadly based successor regime. When named as the American envoy to the Afghan opposition October of 2001, I quickly concluded that the United States could not succeed in halting civil war in Afghanistan, however successful we might be in ousting the Taleban, without the support of the very governments responsible for that war in the first place...

By November of 2001 we were working with the United Nations to bring all factions of the Afghan opposition together in Bonn, where we hoped they would agree upon an interim constitution and the membership of a new government. The UN's initial inclination had been to tightly sequester the Afghan representatives from all outside contacts in order to prevent foreign government from exerting malign influence over their deliberations. I made the opposite case, arguing that it was only by bringing governments like Iran, Pakistan, India and Russia into the process that we had some chance of securing a positive outcome. In my view the Afghans would only reconcile their differences if they were subjected to convergent pressures from all their foreign sponsors and supporters. And this was, in fact, exactly how it worked out. Each of those governments, and particularly Russia and Iran, played positive and essential roles in forging the compromises upon which the Afghans ultimately agreed.¹⁰²

This level of initial cooperation convinced some that economic and other regional cooperation would continue. Afghanistan has joined a number of regional organizations in the years since 2001, and regional conferences have been held focusing on the potential for economic cooperation in a number of areas, including energy. Yet regional cooperation has not proceeded as far or quickly as many had hoped. Weinbaum wrote in 2006 that:

Particularly disconcerting are the indications that several states in Afghanistan's neighborhood are becoming more assertive, possibly reviving older geostrategic aims. While none of its neighbors and other interested powers have yet pursued a course to destabilize the Afghan state or threaten its recovery, some seem prepared to extend their influence in Kabul through their traditional, divisive Afghan clients. Only with a renewed commitment of the international community to Afghanistan will it be possible to succeed in holding back these potentially disruptive political currents.¹⁰³

In response to a question about the potential for economic and other cooperation, Barnett Rubin told the Committee that " ... confidence-building measures on security and fundamental issues of national interest are what will make the regional cooperation possible. " He added: "I think that experience shows that countries tend to put their security interests first. Certainly countries under military rule put their security interests first. I wouldn't say all the countries have an interest in stability in Afghanistan. They all have an interest in Afghanistan being stable and ruled by their friends. The second-best solution is for it to be unstable. The third-best solution is for it to be stable and ruled by their enemies' friends. That is the source of the problem." ¹⁰⁴

Rubin, who served as an advisor to the UN envoy during the Bonn Conference, underlined the fact that the states of the region cannot escape their mutual dependence during his testimony before the Committee. He told Members that: "At the Bonn Conference, the Iranian representative came to Mr. Brahimi, who was chairing it for the UN, and said to him, 'I'd like to assure you that from now on, Iran will not interfere in the internal affairs of Afghanistan.' Mr. Brahimi said to him, 'Don't speak to me as if I'm a child. It's not possible for Iran not to interfere in the internal affairs of Afghanistan, but what we want you to do is interfere in a way that's positive.'" ¹⁰⁵

Seema Patel of the Center for Strategic and International Studies in Washington likewise told the Committee that: "The diplomatic front in the regional countries I think is critical. It was during Bonn, and it should be for the long term."¹⁰⁶ Beyond encouragement of greater regional cooperation, Canada and other states can also intensify their bilateral discussions with regional states. According to Paul Heinbecker, "there's more diplomacy we should be directing at Pakistan. There's more we should probably be directing at India and at Iran. I think there's a lot to be done on that front, and if I were in the Committee's position, I'd be advocating doing more of that." He added that: "I would also like to see the creation of some kind of contact group, based in capitals, the kind of thing we used to do for Bosnia and for Kosovo. And that's the way we brought an end to the Kosovo war, in effect. We had a group of senior officials from the various interested capitals and we got them together, and ultimately we got to an agreement on that."¹⁰⁷

Engaging Pakistan

The majority of the testimony before the Committee on regional issues focused on the role of Pakistan. Taliban and al-Qaeda leaders took refuge in the tribal areas of that country after 2001, and from there were essentially able to regroup and re-launch the insurgency in southern Afghanistan. American former journalist Sarah Chayes, who has lived in Kandahar for several years, told the Committee of the insurgency in Afghanistan that:

It's really important that you understand what's happening in southern Afghanistan, not so much as an insurgency—that is, an indigenous uprising by locals—but rather as a kind of invasion by proxy of Afghanistan by Pakistan using Afghans. Fundamentally, this so-called insurgency is being orchestrated, organized, financed, trained, and equipped across the border in Pakistan. So in a sense, what your troops are doing here is protecting Afghans from this invasion. Now, that's schematic. It is certainly true that the more Afghans are disillusioned with the government we have provided them, the more likely they are to be tempted to sympathize with this Taliban invasion, is what I would call it. ¹⁰⁸

Barnett Rubin told Members that "of course, the official policy of the Government of Pakistan is that they support the international effort, but they think it has been excessively military, not sufficiently political. They argue for a political approach to the Taliban, and also to the tribal areas." He added, however, that: "There certainly is, in Pakistan, obvious infrastructure of support for the insurgency,

both in the tribal agencies and also in parts of Baluchistan, which includes *madrassas*, training camps, recruitment, videos and DVDs that are sold openly, and so on.”¹⁰⁹

Almost all witnesses agreed that the insurgency in Afghanistan cannot be stopped as long as Taliban leaders based on the Pakistan side of the porous border have a secure sanctuary. Manley panel member Derek Burney told the Committee that: “Unquestionably, the open border between Afghanistan and Pakistan is, next to the shortage of troops, probably the most serious deficiency in the mission to try to counter the insurgency in Afghanistan.”¹¹⁰

While many witnesses told the Committee that Canada and its allies should “do more” to press the Pakistani government into taking action, such as “sealing the border,” others pointed out that Pakistan’s policies were based on what it saw as core national interests, and that in any event it had little ability to effectively police its tribal areas that border Afghanistan.

On the question of Pakistani interests and preoccupations, Rubin wrote in early 2007 that:

A realistic assessment of Pakistan's role requires not moving Pakistan from the "with us" to the "against us" column in the "war on terror" account books but recognizing that Pakistan's policy derives from the perceptions, interests, and capabilities of its leaders... The haven and support the Taliban receive in Pakistan are partly a response to claims Afghanistan has made against Pakistan and are also due to Islamabad's concern about both Indian influence in Afghanistan and Afghan backing for Pashtun and Baluch nationalists operating across the Durand Line.

Accordingly, unified pressure on Pakistan should be accompanied by efforts to address Islamabad's core concerns. The United States and its allies should encourage the Afghan government to open a domestic debate on the sensitive issue of recognition of the Durand Line in return for guarantees of stability and access to secure trade and transport corridors to Pakistani ports. Transforming the border region into an area of cooperation rather than conflict will require reform and development in the tribal territories. And Washington should ask India and Afghanistan to take measures to reassure Pakistan that their bilateral relations will not threaten Islamabad.¹¹¹

On the issue of lack of control over its tribal areas, he told the Committee that: “I want to be clear about the tribal agencies. It’s not that the Government of Pakistan has no *de facto* control over them. The Government of Pakistan has no *de jure* control over the tribal agencies. They are not under the government administration.”¹¹²

Former Canadian diplomat Scott Gilmore of the Peace Dividend Trust agreed that: “Pakistan is the elephant in the room, and it is an intractable issue. We, frankly, will not see long-term stability while we have a split policy, as the international community, regarding the way the Taliban insurgents are treated on one side of the Pashtun-speaking belt versus the Afghan side.” While

acknowledging calls within Canada for greater pressure on Pakistan, Gilmore added that there was a tendency in Canada to "overestimate our influence in certain capitals around the world... Afghanistan is the right place for us to be, and that's because in Kabul we actually do carry a big stick. We don't in Islamabad, and our allies that do have already been extraordinarily frank and aggressive behind closed doors with President Musharraf..."¹¹³

Relations between Pakistan and Afghanistan had improved somewhat by 2007, when the two leaders signed a bilateral declaration in Ankara in which they pledged to cooperate on confidence building measures related to border security, signed a trilateral agreement with Iran to carry out more joint border operations and information sharing, and participated in a "Peace Jirga." At this jirga, Pakistani President Pervez Musharraf acknowledged that "...Afghan militants are supported from Pakistan soil. The problem that you have in your region is because support is provided from our side." The UN Secretary General later added that the joint declaration produced at this jirga "was an important confidence-building measure between the two countries and the communities on both sides of the border. Both sides identified the need to address jointly a broad range of common problems, beginning with terrorism."¹¹⁴

Canadian Grant Kippen, who lived and worked in Afghanistan with the National Democratic Institute, and later worked with the Pakistani electoral commission in the months before that country's February 2008 election, told the Committee that "removal of the sources of insurgency in Pakistan requires a new regional approach and needs to address a number of legitimate concerns of both Afghanistan and Pakistan. Among the most compelling of these concerns are development and the education of the populace in the rural tribal areas on both sides of the border, promoting democratic values within Pakistan, and enhancing governance in Afghanistan."¹¹⁵ Ambassador Peggy Mason likewise argued that:

No country could possibly have been more forceful in its representations to Pakistan than the United States in seeking to get Pakistan to rein in the Taliban and al-Qaeda in the border areas. It didn't work. Exhortations, no matter how forceful, must be buttressed with international support for processes that address the deep democratic deficit that is at the roots of Pakistani insecurity in the border areas. The results of the recent elections in Pakistan offer a new opening to begin to do this, given the stated desire of the winners of that election to pursue political dialogue with disaffected local leaders in the border area.¹¹⁶

Officials of the Department of Foreign Affairs and International Trade told the Committee that while Canada was forceful in its discussions with Pakistan on security issues, it was also prepared to help Afghanistan and Pakistan cooperate in such practical areas as border management. Jim Nickel, the Director of the South Asia Division at DFAIT, who had recently travelled to Pakistan's border region, told members in February 2008 that: "We foresee the border remaining wide open, but, with some investment made in the capabilities of Pakistani and Afghan guards,

improvements could be made to border control, on both sides and with mutual cooperation.”¹¹⁷ Randolph Mank, the Director General of the Asia South and Pacific Bureau, added:

In a rather unique initiative, Canada convened senior officials from Pakistan and Afghanistan from October 30 to November 1 in Dubai for a confidence- and capacity-building workshop to discuss bilateral cooperation on customs, immigration, law enforcement, counter-narcotics, and economic development of the tribal areas. It's not always easy to get these parties in the same room, but they seemed willing to work together. We're now preparing for five follow-up workshops to be held in the spring of 2008.¹¹⁸

In June 2008 the Cabinet Committee report announced that one of Canada's six priorities in Afghanistan would be to “enhance border security, with facilitation of bilateral dialogue between Afghan and Pakistani authorities.”¹¹⁹

More generally, officials told the Committee that Canada's focus is on working with the Government of Pakistan through CIDA and other programming to address development and other challenges in the tribal agencies. According to Jim Nickel: “Working with the other members of the G8, and, of course, with the Pakistani and Afghan governments, Canada is trying to deal with at least four problems: economic development, the Afghan refugees who are still in Pakistan after 25 years, security, including the drug trade, and one more that I have not mentioned, border control. We foresee the border remaining wide open, but, with some investment made in the capabilities of Pakistani and Afghan guards, improvements could be made to border control, on both sides and with mutual cooperation.”¹²⁰

When asked about the specific issue of developing the tribal areas, Nickel replied:

[T]hat is perhaps one of the most difficult problems to solve in the area. As you know, even when the British were there, they had no way to tackle the problem. Nevertheless, strategies have been put in place. There is the strategy presently being adopted by Pakistani government with the support of various development and international aid agencies, including ones from Canada, to develop the frontier region.

Canada's investments will mainly be made at community level and will target education, health, the status of women in the area and ways to find jobs other than those provided by the Taliban or the drug trade. This is new for Canada and it is being done as part of CIDA programming. Targeted programs have only been in place for two years in Baluchistan, one of the provinces right beside Kandahar. It is new. We must find partners, and historically we do not have any there. It is going to take time. Of course, this is one of Pakistan's least developed regions. As I said earlier, it is a region where the Pakistani government has little authority.¹²¹

In April 2008, one month after the election of a new government in Pakistan, General Rick Hillier described a recent trip to Afghanistan and the region, which included a visit with his counterpart in Pakistan. He told members that: “We actually

think the Pakistanis are stepping up their efforts on the border in a way that we have not yet seen... ." He continued: "We need them to do all they're doing and we need them to do more, and if they can do more in a joined-up fashion with the Afghans, I think that would bring a great deal of effect." ¹²²

Recommendation 5

The Government of Canada should significantly increase its focus on regional diplomacy within the context of its mission in Afghanistan. In the particular case of Pakistan, the Government of Canada should take advantage of the recent election of a new government in February 2008 to advance cooperation on key issues of common interest, such as the development of the border regions, notably the Federally Administered Tribal Areas, and increased technical and other cooperation between Pakistan and Afghanistan.

Notes to Part I

-
- 42 *Report of the Independent Panel on Canada's Future Role in Afghanistan*, Ottawa, 2008, p. 11.
- 43 *Evidence*, FAAE Meeting No. 14, February 14, 2008, p. 4.
- 44 *Evidence*, FAAE Meeting No. 17, March 6, 2008, p. 2.
- 45 *Evidence*, FAAE Meeting No. 5, November 29, 2007, p. 14.
- 46 Officially the *Agreement on Provisional Arrangements in Afghanistan Pending the Re-Establishment of Permanent Government Institutions*, see <http://www.afhangovernment.com/AfghanAgreementBonn.htm>
- 47 *The Afghanistan Compact*, London 31 January- 1 February 2006, p.3, see <http://www.unama-afg.org/news/londonConf/docs/06jan30-AfghanistanCompact-Final.pdf>
- 48 US troop numbers contained in JoAnne O'Bryant and Michael Waterhouse *US Forces in Afghanistan*, CRS Report For Congress RS22633, updated May 9 2008, and ISAF. Manley quoted from *Report of the Independent Panel on Canada's Future Role in Afghanistan*, p. 23.
- 49 *Report of the Independent Panel on Canada's Future Role in Afghanistan*, p. 26.
- 50 *Evidence*, FAAE Meeting No. 23, April 10, 2008, p. 5.
- 51 *Evidence*, FAAE Meeting No. 42, February 27, 2007, pp. 2-3.
- 52 *Report of the Independent Panel on Canada's Future Role in Afghanistan*, p. 12.
- 53 *Evidence*, FAAE Meeting No. 23, April 10, 2008.
- 54 *Report of the Independent Panel on Canada's Future Role in Afghanistan*, p. 15.
- 55 *Evidence*, FAAE Meeting No. 23, April 10, 2008, pp. 7-8.
- 56 Government of Canada, *Canada's Engagement in Afghanistan: Setting a Course to 2011*, Report to Parliament, Ottawa, June 2008, p. 1.
- 57 *Evidence*, FAAE Meeting No. 19, March 13, 2008, p. 8.
- 58 *Evidence*, FAAE Meeting No. 18, March 11, 2008, p. 7.
- 59 *Ibid*, p. 6.
- 60 "Assessing to Overall Security Situation in Afghanistan," Speech by Nick Grono, Deputy President, International Crisis Group, DCAF - NATO Parliamentary Assembly Seminar on "Stabilising Afghanistan: Developing Security, Securing Development", 17 April 2008, <http://www.crisisgroup.org/home/index.cfm?id=5396>.
- 61 *Evidence*, Special Committee on the Canadian Mission in Afghanistan, Meeting No. 2, May 1, 2008, p. 2.
- 62 *Evidence*, FAAE Meeting No. 19, March 13, 2008, p. 1.
- 63 *Evidence*, FAAE Meeting No. 51, April 26, 2007, p. 14.
- 64 Surendrini Wijeyaratne, *Afghanistan: A Study on the Prospects for Peace*, CCIC Discussion Paper, Canadian Council on International Cooperation, March 2008, pp. 6 and 8.

- 65 Matt Waldman, *Community Peacebuilding in Afghanistan: The Case for a National Strategy*, Oxfam International, Oxfam Research Report February 2008, p. 6, see <http://www.oxfam.ca/news-and-publications/publications-and-reports/community-peacebuilding-in-afghanistan-the-case-for-a-national-strategy/file>.
- 66 *Evidence*, FAAE Meeting No. 14, February 14, 2008, p. 13.
- 67 *Evidence*, FAAE Meeting No. 8, December 11, 2007, p. 12.
- 68 *Evidence*, FAAE Meeting No. 47, March 29, 2007, pp. 13-14.
- 69 *Evidence*, FAAE Meeting No. 14, February 14, 2008, p. 12.
- 70 *Evidence*, FAAE Meeting No. 5, November 29, 2007, p. 12.
- 71 *Ibid.*, p. 13.
- 72 *Ibid.*, p. 11.
- 73 *Ibid.*, p. 13.
- 74 Surendrini Wijeyaratne, *Afghanistan: A Study on the Prospects for Peace*, CCIC Discussion Paper, Canadian Council on International Cooperation, March 2008, p. 2.
- 75 *Evidence*, FAAE Meeting No 19, March 13, 2008, pp. 4 and 14.
- 76 *Evidence*, FAAE Meeting No. 22, April 8, 2008, p.10.
- 77 *Evidence*, FAAE Meeting No. 5, November 29, 2007, p. 12.
- 78 *Evidence*, FAAE Meeting No. 19, March 13, 2008, p. 16.
- 79 *Ibid.*, p. 5.
- 80 *Evidence*, FAAE Meeting No. 17, March 6, 2008, pp. 7-8.
- 81 Government of Canada, *Canada's Engagement in Afghanistan: Setting a Course to 2011*, Report to Parliament, Ottawa, June 2008, p. 2.
- 82 *Evidence*, FAAE Meeting No. 42, February 27, 2007, p. 3.
- 83 *Evidence*, FAAE Meeting No. 14, February 14, 2008, p. 10.
- 84 *Evidence*, FAAE Meeting No. 5, November 29, 2007, p. 12.
- 85 *Evidence*, FAAE Meeting No. 16, March 4, 2008, p. 5.
- 86 *Evidence*, FAAE Meeting No. 19, March 13, 2008, pp. 10-11.
- 87 *Evidence*, FAAE Meeting No. 8, December 11, 2007, p. 5.
- 88 See "March 2008: Afghanistan," *Security Council Report*, March 2008, <http://www.securitycouncilreport.org/site/pp.aspx?c=glKVLemTIsG&b=3909115&printmode=1>.
- 89 *Evidence*, FAAE Meeting No. 19, March 13, 2008, p. 14.
- 90 *Ibid.*, p. 15.
- 91 *Evidence*, FAAE Meeting No. 16, March 4, 2008, p. 5.
- 92 "New UN Envoy Arrives in Afghanistan with Message of Support for Afghan Government," UNAMA Press Release, 28 March 2008, <http://www.unama-afg.org/latestnews/2008/08march28-press-releasepdf.pdf>.
- 93 *Evidence*, FAAE Meeting 19, March 13, 2008, p. 11.
- 94 *Evidence*, FAAE Meeting No. 42, February 27, 2007, p. 1.

-
- 95 Marvin G. Weinbaum "Afghanistan and Its Neighbours: An Ever Dangerous Neighborhood," United States Institute for Peace Special Report 162, June 2006, p. 2.
- 96 *Evidence*, FAAE Meeting No. 18, March 11, 2008, p. 8.
- 97 Marvin G. Weinbaum "Afghanistan and Its Neighbours: An Ever Dangerous Neighborhood," United States Institute for Peace Special Report 162, June 2006, p. 17.
- 98 *Evidence*, FAAE Meeting No. 6, December 4, 2007, p. 9.
- 99 *Report of the Independent Panel on Canada's Future Role in Afghanistan*, p. 7.
- 100 *Ibid.*, p. 27.
- 101 Marvin G. Weinbaum, "Afghanistan and Its Neighbours: An Ever Dangerous Neighborhood," United States Institute for Peace Special Report 162, June 2006, p.5.
- 102 James Dobbins, "Ending Afghanistan's Civil War," Testimony presented before the House Armed Services Committee on January 30, 2007, p. 2
http://www.rand.org/pubs/testimonies/2007/RAND_CT271.pdf.
- 103 Marvin G. Weinbaum "Afghanistan and Its Neighbours: An Ever Dangerous Neighborhood," United States Institute for Peace Special Report 162, June 2006, p. 17.
- 104 *Evidence*, FAAE Meeting No. 47, March 29, 2007, p.7.
- 105 *Ibid.*, p. 7.
- 106 *Evidence*, FAAE Meeting No. 54, May 8, 2007, p. 10.
- 107 *Evidence*, FAAE Meeting No. 19, March 13, 2008, p. 9.
- 108 *Evidence*, FAAE Meeting No. 58, May 29, 2007, p. 1.
- 109 *Evidence*, FAAE Meeting No. 47, March 29, 2007, p.4.
- 110 *Evidence*, FAAE Meeting No. 18, March 11, 2008, p. 8.
- 111 Barnett Rubin, "Saving Afghanistan," *Foreign Affairs*, January/February 2007, <http://www.foreignaffairs.org/20070101faessay86105/barnett-r-rubin/saving-afghanistan.html?mode=print>.
- 112 *Evidence*, FAAE Meeting No. 47, March 29, 2007, p. 8.
- 113 *Evidence*, FAAE Meeting No. 51, April 26, 2007, pp. 14 and 16.
- 114 Cited in James Lee, "Afghanistan: The Challenge of Relations with Pakistan," *InfoSeries*, PRB 07-33E, Library of Parliament, Ottawa, January 9, 2008, p. 4, <http://pintrabp.parl.gc.ca/lopimages2/prbpubs/pdf/bp1000/prb0733-e.pdf>.
- 115 *Evidence*, FAAE Meeting No. 16, March 4, 2008, p. 4.
- 116 *Evidence*, FAAE Meeting No. 17, March 6, 2008, p. 2.
- 117 *Evidence*, FAAE Meeting No. 13, February 12, 2008, p. 4.
- 118 *Ibid.*, p. 2.
- 119 Government of Canada, *Canada's Engagement in Afghanistan: Setting a Course to 2011*, Report to Parliament, June 2008, p. 4.
- 120 *Evidence*, FAAE Meeting No. 13, February 12, 2008, p. 4.
- 121 *Ibid.*, p. 4.
- 122 *Evidence*, FAAE Meeting No. 23, April 10, 2008, pp. 4 and 9.

PART II: CANADA'S ROLE IN RECONSTRUCTION AND DEVELOPMENT

Rebuilding Afghanistan after decades of war is not an easy task, and not one that can be reduced to a simple equation. Along with our Afghan and international partners, we are working to ensure that the progress being made becomes irreversible.

Hon. Maxime Bernier, Minister of Foreign Affairs,
Evidence, FAAE Meeting No. 8,
December 11, 2007, p. 3.

We have to readjust some of the priorities, and that includes CIDA. There has been an overemphasis on certain types of activities that are confined within the framework of security. I think we have to recognize those issues.

Emmanuel Isch, Vice President,
International and Canadian Programs, World Vision Canada,
Evidence, FAAE Meeting No. 5,
November 29, 2007, p. 9.

The mission has to change. We must put more effort into reconstruction and development in order to help the population and to improve their situation. ... It is not just a question of having programs, it is a question of projects that the population can see. This is the change we recommended.

Hon. John Manley, Chair,
Independent Panel on Canada's Future Role in Afghanistan,
Evidence, FAAE Meeting No. 18,
March 11, 2008, p. 2.

In the course of its study of Canada's mission in Afghanistan, the Committee was particularly interested in examining Canada's role in Afghanistan's reconstruction and development, including the purpose and objectives of its aid programs, their effectiveness and efficiency, and those factors which the Canadian government needs to take into account as it charts Canada's future involvement in this war-ravaged state.

The Committee believes that, while good progress has been made in Afghanistan's reconstruction and development, Canadian and international efforts and resources must be intensified and priorities restructured in order to build on the progress already achieved, nurture it more deliberately in areas that have not received much attention, and in the end make it irreversible.

Afghanistan has come a significant distance. As Nipa Banerjee, who headed Canada's aid program in Kabul from 2003-2006 and is currently with the University of Ottawa's Graduate School of Public and International Affairs, attested:

[G]iven the zero-base capacity with which the Afghanistan transitional government started, progress in the post-Taliban period in social and economic sectors has been commendable and has overreached the achievement of other south Asian countries within the first five years of their independence.¹²³

The Hon. Flora MacDonald, former Canadian Secretary of State for External Affairs and founder of Future Generations Canada, has travelled frequently to and extensively throughout Afghanistan over the course of the last several years. She agrees with Dr. Banerjee about progress there, saying: “[P]rogress is being made in Afghanistan, although certainly not uniformly across the country.”¹²⁴

Afghanistan’s progress is particularly evident with respect to the treatment of women and across different spheres. As the Minister of International Cooperation, the Hon. Bev Oda, told the Committee:

[O]ne of the key successes is enabling [girls and women] access to formal education, where they represent two-thirds of the children attending schools. The education and literacy has improved. There’s mobility now. ... [Y]ou see Afghan women, young women and girls, going to school, in the streets, going shopping, walking down the streets, and then you recognize that this is a significant change in the lives of those women. The other part I can report on is the improvement of the health care they’re receiving. In fact, we have seen a four times increase in the access of women to childbirth attendants. Consequently, with improved medical care and access to medical care, we’ve been able to reduce the infant mortality by 22%. The Afghan women, I would suggest, are like all women around the world. They’re very entrepreneurial, very industrious, etc. We have contributed \$56 million to date to the microfinancing facilities, the MISFA facility. The majority of people accessing that facility, as I say, are women. They are now earning an income for their families. They are establishing businesses. On top of that they’re repaying those loans at a 90% rate. We are also supporting their agricultural efforts with our programs that support livelihood—livestock, seeds, and fertilizer. We see improvements there. Many of the women, of course, are the caregivers in their families, so that they’re able to not only participate on an increased level but actually to contribute significantly. One of the things I’d like to speak to is to recognize that when they have the opportunity, they participate in elections. They participate as voters. To me, that shows they are concerned about their futures, when 43% of the 6.5 million Afghans who voted in the last election were women. They had been denied that previously under the Taliban. Not only that, but 25% are parliamentarians right now. ... I think one of the things is to basically understand that there’s a recognition of the basic rights of women, their basic human rights—protection against violence, ability to have free mobility, access to education, access to democratic process, access to literacy, access to facilities that are taking better care of their health and consequently the health of their families as well. There’s a saying that if you want to ensure that the people are educated, you educate the women, and the women will ensure that everyone gets educated. Of course, the same goes for health care. The same also goes for respecting basic rights.¹²⁵

Hon. Flora MacDonald also testified to the Committee on the role of women:

One year ago the capital of Bamian Province, Bamian Town, elected its shura, and for the first time in the history of Afghanistan a woman was elected to head the sshura. Four of the 10 members of that shura are women, and this is a breakthrough indeed. Bamian Province is the only one of the 34 provinces of Afghanistan to have a woman governor.¹²⁶

Recommendation 6

The Government of Canada should ensure that its development and reconstruction projects continue to include aspects that focus on Afghanistan's women and improvements in their social, economic and political capacities.

It is clear to the Committee that Afghanistan has much to benefit from the continued assistance and support of the international community. Matt Waldman, Afghanistan Policy Advisor at Oxfam International, summarized the unanimous view of witnesses in this way:

I would certainly agree that there have been significant strides forward in a number of areas, but I think it is important to recognize that in many areas of Afghanistan ... there are still areas of very severe poverty. In those conditions, we may find that individuals are joining the militants or growing poppies. ... There have been improvements, but we can certainly do a lot more with the funds that are coming into Afghanistan.¹²⁷

Scope of Canada's Reconstruction and Development Activities and Achievements

The Canadian government's strong support for Afghanistan's reconstruction and development is evident in the amount of its financial and human resource contributions, as well as the scope of its activities. As the Committee already detailed in its preliminary report, Canada ranks among Afghanistan's top five donors. Afghanistan itself is Canada's largest single country bilateral aid commitment: Canada has already pledged C\$1.2 billion in total aid until 2011, the end of the five-year period of the Interim Afghanistan National Development Strategy (I-ANDS) and the Afghanistan Compact.¹²⁸

The Canadian government's commitment is not static or rigid, but importantly has evolved to suit changing circumstances and needs on the ground. For instance, the amounts spent have increased to over \$250 million in 2006-07 from \$139 million the previous year, which itself increased from \$100 million the previous year.¹²⁹ In 2007, the Government anticipated spending more than \$30 million in Kandahar province, five times more than in 2005-06.¹³⁰

In order to manage the increased disbursements and associated activities, programs and projects, CIDA officials told the Committee that the size of the field presence in Afghanistan as well as staff at headquarters has increased. As CIDA President Robert Greenhill told the Committee, "Our field presence has more than

doubled in the past two years: we will have 35 professional staff working in Afghanistan by April 2008 compared to just 10 in 2006. Overall with the creation of the Afghanistan Task Force, we have grown from a program of just 20 full-time employees to a staff of almost 80.”¹³¹ This includes nine staff overseeing projects in Kandahar.¹³²

The Committee notes the scope of activities in which Canada is involved and which it has supported. These include initiatives that directly target reconstruction such as the Afghanistan Reconstruction Trust Fund, the Anti-Mine Program for Afghanistan, construction of the Spin Boldak road, infrastructure projects and road and bridges rehabilitation.¹³³ It also includes economic development activities such as the Micro-Finance Investment Support Facility for Afghanistan (MISFA),¹³⁴ and the re-building of Afghanistan’s governance institutions, such as through the National Solidarity Program as well as the support for democratic development.¹³⁵ In particular, Canada’s contributions have stood out in Afghanistan’s health and education sectors.¹³⁶

As noted by many witnesses and in its preliminary report, the Committee acknowledges the positive results of Canada’s contributions to Afghanistan’s development and reconstruction. For example, Linda Jones of the Mennonite Economic Development Associates of Canada (MEDA), which had been operating in Afghanistan for three years, told the Committee that during that time “we have also seen the tremendous impact that Canada’s development contribution is having on the rebuilding of the nation.”¹³⁷

Canada’s aid contributions and commitment to rebuilding Afghanistan are not taken for granted. The Ambassador of Afghanistan to Canada, His Excellency Omar Samad, told the Committee:

We are very grateful for this [aid], and we appreciate every dollar. I, as an Afghan, have said many times that I want every dollar of Canadian aid to go as far as it can in changing and improving the lives of Afghans, whether it’s for children and women, whether it’s for infrastructure, whether it’s for governance or rule of law or human rights.¹³⁸

Recognising the Relationship Between Development and Security

The Committee feels strongly that the progress Canada and the international community have achieved and continue to promote in Afghanistan’s reconstruction and development is not disconnected from the parallel purpose of advancing Afghanistan’s security, particularly the human security of the Afghan men, women and children. As indicated in its preliminary report, the Committee appreciates and supports Canada’s multifaceted approach, which recognises the mutually reinforcing relationship between security and development.

The Deputy Minister of Foreign Affairs, Leonard Edwards, noted that: “Our development projects are also aimed at building a more secure environment for the Afghan people. The pillars reinforce one another, showing that Canadian interests

and values come together in our mission in Afghanistan.”¹³⁹ It is, therefore, not surprising that Canada has multiplied its reconstruction assistance to Kandahar, a region where approximately 2500 Canadian troops are deployed under the International Security Assistance Force (ISAF) to promote security and diminish the influence of the insurgents, by almost eight times since 2005-2006, totalling \$39 million in 2006-2007.¹⁴⁰

At the same time, the Committee believes that the level of security on the ground can influence reconstruction and development efforts. The more stable the conditions, the easier for aid to be delivered, reconstruction projects to take place and endure, and the sooner the Afghan people can resume their daily routines. Many witnesses affirmed this view. For instance, Paul Heinbecker emphasised the connection:

[I]t's not obvious to me how you're going to carry out a development effort unless you have an adequate measure of security. The UN has just said that most of the south of Afghanistan is not safe for aid workers, and it's not safe for aid workers because of the efforts of the Taliban. ... So I think it starts with security.¹⁴¹

However, as some witnesses testified, there is concern that the activities of the insurgents are on the rise, thereby undermining the conditions under which development and reconstruction can proceed, risking the progress that has been achieved. For instance, Seddiq Weera, Senior Policy Advisor, Ministry of Education, Islamic Republic of Afghanistan attested that, “We are witnessing a surge in the insurgency, both in terms of actual fighting, the guerrilla-style fighting, and suicide bombings.”¹⁴² Lina Holguin, Policy Director of Oxfam Quebec, testified about the impact of the insurgency on the Afghan people:

On top of the 130,000 long-term displaced people in Afghanistan, recent fighting in the south has displaced up to 80,000 more. The war has affected people's ability to farm, forced the closure of education and health facilities, and curtailed the availability of humanitarian relief workers.¹⁴³

Moreover, Peggy Mason, Senior Fellow of the Norman Paterson School of International Affairs at Carleton University, said that, “I would suggest that women's rights are not being advanced in Afghanistan in a situation where the security of everyone is deteriorating on a daily basis. That is not the way to protect women in Afghanistan.”¹⁴⁴

As Hon. Maxime Bernier, then Minister of Foreign Affairs, testified: “No project can be carried out without security. Security is the basic element. The Canadian Forces oversee these people to be sure that the area is secure and that development projects can be carried out.”¹⁴⁵

This point was also emphasised by the Hon. John Manley:

Security and reconstruction are linked and we cannot forget that. At the moment, it is not possible to advance the cause of reconstruction and development in Afghanistan without having the military force necessary to guarantee the security of workers, of representatives of non-governmental organizations and of those of

CIDA or other international aid agencies. This is necessary in a dangerous situation. An alternative government in the form of the Taliban would like to establish itself. They are ready to say that no progress has been made, that the international forces are providing nothing and that another uprising is needed. Conflict exists, and it is clear to us that we must continue our security efforts if we want to continue development.¹⁴⁶

The contribution of Provincial Reconstruction Teams (PRTs) is invaluable in this regard. As the then-Minister of Foreign Affairs described the activities of Canada's PRT in Kandahar to the Committee:

The 350- person team utilizes the expertise of diplomats, development experts, corrections advisers, the police, and the military. Its mandate closely mirrors the priorities of the Afghan Compact and Afghanistan national development strategy, namely, security, governance, development. The provincial reconstruction team supports key national Afghan programs such as the national solidarity program. ... The provincial reconstruction team also carries out a broad range of programming, such as police training, strengthening local governance and justice capacity, and delivering material assistance.¹⁴⁷

Matt Waldman of Oxfam International supported the work of the PRTs, saying that:

The mandate of PRTs is very clear and that is to create a stable and secure environment in which development can take place. We believe that they should adhere to that mandate as far as possible. We accept now that given that over the last few years PRTs have been engaging in development activities in providing assistance, it may be necessary for them to continue to do so to an extent.¹⁴⁸

The Committee understands that support for military delivery of development assistance, and PRTs more specifically, is controversial. Indeed, some witnesses testified that military participation in development activities is not only ineffective, but compromises the neutrality of development work. On the matter of PRTs specifically, Lina Holguin, Policy Director of Oxfam-Quebec, stated:

PRTs are no substitute for long-term development work, and the military has neither the expertise nor the staying power to engage in it. PRTs also blur the distinction between the military and aid workers, placing our staff in considerable danger and reducing our ability to operate. Association with the military has also turned PRT projects, such as school buildings, into targets. Canada's PRT should be refocused. PRTs should exist only where security conditions make them absolutely necessary. They should concentrate on achieving security, stability, and law and order, which is their primary expertise. They should engage in relief activities only where lives hang in the balance and no civilian alternative exists. They should not engage in development work. In accordance with the interim status of PRTs, Canada should develop an exit strategy for its PRTs, with downscaling and closure plans for when areas become comparatively secure.¹⁴⁹

The Committee heard from Gerry Barr, President and Chief Executive Officer of the Canadian Council for International Cooperation, about the risks posed by insurgents to development workers and the impact on projects generally:

Aid worker insecurity poses a major challenge in at least two ways: first because, if aid workers are threatened, abducted, or killed, they are of course unable to deliver assistance; second because aid agencies have to decide whether their staff are able to operate with reasonable levels of safety. The more aid staff are targeted, the less likely it is for organizations to actually engage in programming. In both instances, it means that aid can't reach those in need, and that has severe repercussions on the country's ability to make vital progress in development.¹⁵⁰

These risks of course are not to be minimised or dismissed, and the Committee is gravely concerned about the increase in the danger to aid workers who are committed to improving the lives of others. However, the Committee firmly believes that the alternative, no development assistance at all because of the insecure conditions, is unacceptable. This view was best expressed by the Hon. John Manley:

[I]f you're not there doing anything because of the security risks, surely it's better to be there doing something, even with the protection of the military, than not to be there at all, so that people get the benefit of it, rather than leave the military as the only people who can deliver development assistance.¹⁵¹

As Robert Jackson, Director of International Relations at the University of Redlands, bluntly stated:

[I]f reconstruction takes place today without military support, we in fact will have the people who are carrying out the reconstruction killed. It's as simple as that. The Taliban will in fact murder them. ... So I think when we talk about aiding and reconstruction, first of all we have to bear in mind that the Taliban are there, and therefore we have to protect the people who are carrying out reconstruction.¹⁵²

The Committee unanimously shares the hope that the military's involvement in these activities is only temporary, and the sooner the security conditions improve because of increased commitment on the part of the international community, the sooner the military will be able to disengage from development activities, the Afghan National Army will become operational, and the development community will be able to function under more secure conditions.

Moreover, a majority of the Committee hopes that the April 2008 announcements on the part of Canada and its NATO allies concerning increased troop levels in ISAF will help address the threats posed by insurgents, diminish the risk to aid workers, and restore conditions on the ground that permit NGOs to function in a neutral manner.

Recommendation 7

Recognising the importance of security if reconstruction and sustainable development are to occur, and given the security conditions that currently prevail in Kandahar, the Canadian Forces should continue to be involved through Canada's Provincial Reconstruction Team in providing protection for the delivery of vital humanitarian, reconstruction and development

assistance to the population of Kandahar province. In addition, the Canadian government should monitor the security conditions in Kandahar for improvements and make changes accordingly to the roles of the military and PRTs in Afghanistan's reconstruction and development.

Rebalancing Priorities

Notwithstanding its recognition of the need for a military presence to facilitate progress in Afghanistan's reconstruction and development, the Committee is concerned about the current balance of development and defence priorities in Afghanistan. Indeed, witnesses were unanimous that the current ratio needed to be revised in order to increase the proportion devoted to development. For instance, Nigel Fisher, UNICEF Canada testified that:

Assistance to Afghanistan should be a high priority for Canada today and for the foreseeable future. It's in our self-interest to invest in Afghanistan's security and reconstruction. Canada's military role is important and absolutely necessary at this time, but it is not sufficient. An increase in non-military development assistance to Afghanistan is absolutely essential.¹⁵³

This view was echoed by others, including Emmanuel Isch from World Vision Canada, who stated:

We have to readjust some of the priorities, and that includes CIDA. There has been an overemphasis on certain types of activities that are confined within the framework of security. I think we have to recognize those issues. But if we broaden our reach, our sectoral approach, and the partners we connect with, I think we will be able to achieve some of these.¹⁵⁴

Such concerns about rebalancing priorities were raised in the House of Commons motion passed March 13, 2008, which recommended specifically that: "Canada's contribution to the reconstruction and development of Afghanistan should: (a) be revamped and increased to strike a better balance between our military efforts and our development efforts in Afghanistan."¹⁵⁵ It was also addressed in the report of the Independent Panel on Canada's Future Role in Afghanistan: "It is essential to adjust funding and staffing imbalances between the heavy Canadian military commitment in Afghanistan and the comparatively lighter civilian commitment to reconstruction, development and governance."¹⁵⁶ The Committee agrees.

In calling for an increase in attention to development priorities in Canada's comprehensive approach to Afghanistan, the Committee acknowledges the concern of some witnesses that this rebalancing not take place at the expense of defence resources. This view was represented by retired General Lewis MacKenzie, who argued that, "There's too much emphasis on the military, but that doesn't mean you reduce the military. That means you increase the diplomatic side and the development side, as possible."¹⁵⁷

As the Committee was concluding our study in June 2008, the Cabinet Committee on Afghanistan released its Report to Parliament *Canada's Engagement in Afghanistan* in which it presents a rebalancing of Canada's civilian and military programs in Afghanistan.¹⁵⁸

Recommendation 8

The Government of Canada should rebalance its priorities in Afghanistan in order to give emphasis to reconstruction, development and peace-building efforts in Afghanistan, while maintaining Canada's military commitment.

Some of the witnesses who testified about signature projects considered that, local Afghan awareness and perception about Canada's contribution to Afghanistan's reconstruction and development would be improved. In turn this would stabilise conditions on the ground, facilitate more reconstruction and development, and over time reduce the need for a military presence. As the Committee heard from Derek Burney, one of the members of the Manley Panel:

[T]he point we're trying to make is that if three-quarters of the assistance Canada is giving to Afghanistan is going through multilateral channels, or government channels in Afghanistan, there's no awareness on the ground that we are doing anything. And to your point about imbalance, which we agree with, we're not going to correct that imbalance unless there are more identifiable Canadian projects being conducted in that country. ... All I would say is that in a war zone, I think we have to be more conscious of quick impact projects that people can identify.¹⁵⁹

In its June 2008 Report to Parliament, the Cabinet Committee on Afghanistan identified three signature projects in which Canada would invest its efforts: the rehabilitation of Kandahar's Dahla Dam and its irrigation and canal system; the construction and rehabilitation of 50 schools plus the training of up to 3000 teachers; expansion of support for polio immunization.¹⁶⁰

At the same time, the Committee acknowledges the concerns raised by some witnesses about the limitations of signature projects. Specifically, it heard the opinion of retired General Lewis MacKenzie, who said, "If we build these projects, ... , and we have a Canadian flag on them, they're destroyed. ... I know that the signature project with the Canadian flag is a popular idea. I just don't think it would last very long."¹⁶¹ Retired Colonel Mike Capstick was concerned about the effect that such signature projects would have on the legitimacy of the Afghan government in the eyes of its own people as a first order provider: "... [R]enovating the Mirwais hospital and slapping a Canadian flag on it does nothing to legitimize the Afghan government. In fact, it could send Kandaharis the clear message that Ottawa can do more for them than Kabul."¹⁶²

Nipa Banerjee in her June 12, 2008 commentary published by the *Ottawa Citizen* echoed these concerns that signature projects diminish the Afghan government's authority and legitimacy, noting in particular that "they will not

increase the presence and visibility of the government of Afghanistan to its people or help to earn people's loyalty to the government as opposed to the Taliban." ¹⁶³ CARE Canada, Oxfam Canada and World Vision Canada remarked in a January 2008 press release issued in response to the Manley Panel's recommendations for signature projects that such projects "provide few lasting benefits to Afghans and too often endanger civilians and aid workers." ¹⁶⁴

Yet, the Committee returns to the point that security and Afghanistan's reconstruction and developments are inter-related, and that improvements in one will have positive consequences for the other. It also emphasises Colonel Mike Capstick's suggestion for mitigating the impact on the Afghan government's legitimacy: "Any such project must therefore be designed in partnership with the Afghan government and the community. Most importantly, it must reinforce the governance pillar and Afghan government legitimacy by ensuring properly supported Afghan leadership and ongoing sustained capacity-building."¹⁶⁵ Thus, Canadian signature projects could positively affect not only security and the Afghan government's legitimacy, but also the lives of the men, women and children of Afghanistan.

Recommendation 9

Emphasising what is most likely to deliver benefits to Afghans in need while also raising local Afghan awareness of Canada's efforts, the Government of Canada should consider projects in Afghanistan in a manner that respects the Afghan government's authority and that is coherent with other international assistance activities.

Strengthening Aid Effectiveness and Accountability

While the Committee heard many positive statements about Canadian aid effectiveness and accountability, it is not completely satisfied with the status quo and would like to see improvements.

Many witnesses pointed out that the current level of reconstruction aid is far too low given Afghanistan's needs and challenges. This sentiment was best expressed by journalist Sally Armstrong who stated in her testimony to the Committee: "Consider that we are investing 1/25th of the military and 1/50th the aid that we put into Bosnia and Kosovo."¹⁶⁶ Paul Heinbecker, former Canadian ambassador to the United Nations, agreed, arguing: "A much greater effort is needed, proportionate at least to that of the Balkans."¹⁶⁷ Other witnesses concentrated on the disconnect between the amounts of aid pledged and those actually delivered. For instance, according to Matt Waldman of Oxfam international, who recently wrote a report entitled, "Falling Short: Aid Effectiveness in Afghanistan" ¹⁶⁸.

[I]n terms of the volume of aid, it has been insufficient. According to the Afghan government, \$25 billion of aid has been pledged and only \$15 billion delivered. When we look at the comparison of military spending to development spending, we see that the American military alone is spending over \$100 million a day and aid spending has averaged about \$7 million a day. Too much aid is supply-driven, prescriptive, rather than being needs-based and addressing demand. It's been centralized and urban and has not been evenly distributed. Indeed, we believe that's one of the reasons why insecurity has spread.¹⁶⁹

The Afghanistan National Development Strategy for 2008-2013 released in April 2008 notes as well that, "[t]he amount of money pledged per head for Afghanistan's reconstruction is still low in comparison to pledges made previously for other post-conflict countries such as Bosnia and Herzegovina."¹⁷⁰

Moreover, as Nipa Banerjee noted before the Committee, "Large volumes of aid will be of no consequence if not properly programmed, producing results on the ground. Disbursement is not an indicator of success."¹⁷¹

Recommendation 10

The Government of Canada should meet its commitments and provide the assistance it has promised to Afghanistan, and should strongly encourage other donors in both bilateral and multilateral settings to do likewise.

The Committee also heard testimony about aid effectiveness in terms of its impact on the local economy. Former Canadian diplomat Scott Gilmore of the Peace Dividend Trust argued that "... among the donor community, CIDA has one of the largest impacts on the local economy per dollar spent" while also pointing out that "[d]onors, including Canada, have pledged in the Afghanistan Compact to ... increas[e] the use of Afghan staff and Afghan business, but to date no one has ever attempted to actually measure how much money is entering the local economy."¹⁷²

Matt Waldman was especially concerned about the allocation of resources, noting that: "A lot of the aid money is going to major contractors and to consultants. We accept that contractors and consultants will be required in the reconstruction process, but it's no reason not to rigorously assess whether they are providing value for money."¹⁷³

As Nipa Banerjee commented, "A slew of overpaid, inexperienced, and untrained recent graduates from the northern countries have used ODA resources to develop their own capacity, working in the ever-expanding aid industry that has engulfed Afghanistan."¹⁷⁴

The international community in its Declaration of the International Conference in Support of Afghanistan issued June 12, 2008 took note of the issues surrounding aid effectiveness. Moreover, in the Declaration it agreed to provide "increased, more predictable, transparent and accountable assistance" and to provide "aid in a way that promotes local procurement and capacity-building."¹⁷⁵

Recommendation 11

The Government of Canada should ensure insofar as possible that Canadian personnel working on international reconstruction and development projects are suitably qualified and experienced in order that Afghanistan's development be carried out efficiently and effectively.

Recommendation 12

Given the impact of the international presence on Afghanistan's economy and capacity-building, the Government of Canada should increase efforts to ensure that Afghan personnel and services receive all necessary consideration in Canada's reconstruction and development efforts.

Sound accountability and evaluation practices are critical for determining progress in Afghanistan. In general, the benchmarks used by Canada and the international community are defined in the Afghanistan Compact.¹⁷⁶ Moreover, according to Nipa Banerjee, aid programs—whether bilateral or multilateral—have accountability and reporting mechanisms built in. “If these are not found adequate by the Canadian government, tighter accountability requirements might be demanded, but just for the sake of tracking Canadian dollars.”¹⁷⁷

The Committee heard from Ministers and government officials about their confidence in the evaluation methods used to ensure sound accountability of the reconstruction and development funds and programming. As the Minister of International Cooperation Bev Oda told the Committee:

As our programming continues, we are mindful of the challenges we face to ensure aid effectiveness and accountability. That is why monitoring, reporting, and evaluation are employed at three levels: nationally, working with the international community and the Afghan government; at the program level; and at the project level.¹⁷⁸

The Minister also testified that she was satisfied with the level of cooperation at the multilateral level to generate the necessary information for Canada's accountability requirements.

We have to remember, first of all, that we are working with the Afghan government and with 60 international partners. ... Because these organizations are internationally very experienced organizations, such as the World Food Programme, the United Nations Development Programme, the World Health Organization, UNICEF, the World Bank, the International Red Cross—we work with them—they also understand the requirements of all their contributors to report back on the utilization of their funds and the contributions, so they're always willing to work with us on reporting back. I could not have given you the facts and the numbers that I reported in my presentation if there wasn't that cooperation on reporting back to the donor countries and to the donor organizations.¹⁷⁹

At the same time, the Committee was pleased to hear from the Minister that efforts have been made to improve accountability and evaluation:

We've also just recently completed discussions with the Government of Afghanistan... on strengthening their requirements and coming up with our agreements when we're working with them, as far as the requirements of how they will report on the utilization of the funds are concerned.¹⁸⁰

Notwithstanding the Minister's confidence, the Committee was concerned to hear from other witnesses about points of weakness concerning evaluation methods. For instance, as Nipa Banerjee testified that, "expenditure tracking alone cannot make aid effective. Performance measurements for aid effectiveness is essential."¹⁸¹ Such concerns were raised in the Manley Report, which specifically noted that, "... [the Afghanistan Compact's] targets have proved more formal than real, and performance assessments have been flimsy."¹⁸²

Moreover, the Committee heard witness concerns regarding the lack of transparency of the evaluation process. According to Professor Pierre Beaudet of the University of Ottawa:

... I do know that CIDA is refusing, despite access to information requests, to release information on the estimated and partial results of those operations. ... A number of documents that are currently circulating show that these initiatives are not achieving their expected objectives. The aims were perhaps worthy, but the circumstances prevented us from achieving them. ... Where is the money going? ... I would like for CIDA to be transparent and provide us with the information, because it does exist.¹⁸³

The concerns about transparency were echoed by other witnesses. Specifically, Matt Waldman noted:

[T]here is not enough transparency. If there were, we could identify clearly the bad practices and try to put them right, which is why we are advocating for full transparency—indicators of aid effectiveness that apply to all donors and measure all the key aspects of aid, such as impact, efficiency, relevance, sustainability, accountability, and the use of Afghan resources.¹⁸⁴

Accountability and transparency issues were also addressed in the House of Commons motion passed on March 13, 2008, which specifically called for Canada's contribution to Afghanistan's reconstruction and development to "be held to a greater level of accountability and scrutiny so that the Canadian people can be sure that our development contributions are being spent effectively in Afghanistan" and for the Canadian government to "provide the public with franker and more frequent reporting on events in Afghanistan, offering more assessments of Canada's role ...".¹⁸⁵

Recommendation 13

The Government of Canada must continue to improve its accountability and evaluation methods concerning its reconstruction and development commitments, and must

ensure that its evaluation process is transparent. In this regard, the Government of Canada should also work with the international community to structure an effective framework for measuring progress and conducting performance evaluation on the basis of the benchmarks established by the international community in the Afghanistan Compact.

Recommendation 14

The Government of Canada should take the necessary steps to improve awareness among the Canadian population of the achievements and shortcomings of Canada's reconstruction and development efforts in Afghanistan. The Government of Canada should strengthen transparency in the process for evaluating its assistance to Afghanistan's development.

National and Local Level Reconstruction and Development Programs and Projects

In looking at Canada's reconstruction and development role in Afghanistan, the Committee notes that both national and local targets are important considerations for Afghanistan's future. We were pleased to hear testimony of Canadian efforts at the national level, supporting in particular the Afghan government's legitimacy. As the Minister for International Cooperation testified, "While Canada's activities have a special focus on Kandahar, our development program reaches all corners of Afghanistan. In fact, 80% of our commitments are directed to national programs impacting all 34 provinces in the country."¹⁸⁶ Nipa Banerjee remarked on the positive impact of such national programs, noting in particular that "... the financing of national programs designed and delivered by the Afghan ministries do earn the support of the people. There is evidence of that."¹⁸⁷ Pointing to the importance of observing the "do no harm" principle by which actions should be carried out that benefit and do not harm the recipient, she also cautioned against approaches that are harmful by being "counterproductive to the objective of expanding the Afghan government's legitimacy."¹⁸⁸

The Committee was also encouraged to hear about the extent to which Canada works with the Afghan people to identify their needs and promote local ownership. As the then Minister of Foreign Affairs commented to the Committee: "Canada, along with our international partners, is fully committed to help the Afghan government provide security, education, greater economic opportunity and a better future for its people. Every day we see the difference we are making as Canadian soldiers and civilians work with Afghans to help them build a better society."¹⁸⁹ This was reinforced by the Minister for International Cooperation's statement that: "Our aim is to enable the citizens of Afghanistan to take full ownership of all aspects of the country's development and future. We stand firmly by their side as they strive to rebuild their country one village and one day at a time."¹⁹⁰

Even so, the Committee believes that the greater impact on Afghanistan's future lies with the development of the rural areas, notably community-based initiatives that emphasise local, or Afghan, ownership. In this context, there was consensus among witnesses that while attention is already paid to rural development, there is room for improvement. We first noted this view in our preliminary report, in which we referred to Seema Patel's testimony, specifically:

We believe the best way to ensure that R and D funds go further, particularly in the tough southern provinces, is to engage ordinary Afghans, from planning to implementation. The process is as important as the programs. At various times, from *shuras* to micro hydro projects to informal government justice structures, Afghanistan has shown the value of local ownership.¹⁹¹

This view remains current, and was recently expressed by one of the Committee's last witnesses, Matt Waldman from Oxfam International, who noted:

I would like to address the key issue of rural development. We think this is the priority issue in Afghanistan today. It is clear when you go to communities that things still are very difficult in rural areas as opposed to urban areas, which have seen some progress. In one community I was in recently of 260 families, 45 children died over the winter due to preventable causes; 12 women died in pregnancy or childbirth. ... There need to be more resources directed to communities themselves who can then lead the development process, and we can build civil society at a local level as well.¹⁹²

In this respect, the Committee believes that giving the local communities a role in their own development gives them more tangible stakes in their own future. As Rémi Landry testified to the Committee, "What we need to do is empower the people, and I think the solution is with the people. Provide them order and empower them."¹⁹³ The Hon. Flora MacDonald was equally emphatic and confident about the capabilities of the Afghan people in their own future, exclaiming, "For goodness' sake, give Afghans the chance to do what they can do. They are very good at what they can do."¹⁹⁴

As the Committee heard, the Afghans would be more likely to protect locally-owned projects and insurgents will be less likely to target them; as a result, security conditions would improve. As the Afghan ambassador remarked: "Every project that has been implemented in such a manner has not been destroyed, because the locals in the communities have protected it. The Taliban and the terrorists have not been able or not dared to go into those communities to try to create problems for themselves."¹⁹⁵ Retired General Lewis MacKenzie also spoke to this point— "Of 200 projects where we came in the back door and provided the project management, empowered the local people, and gave them the money, only one has been destroyed."¹⁹⁶ Emmanuel Isch of World Vision Canada put it this way to the Committee:

We want to make sure as well that donor funding not only is more equally distributed, but also is not primarily focused on urban centres, as often there is little trickle-down within the grassroots. We want to make sure that the population, wherever it is located in the country, gains confidence and hope that

they will also benefit from international and government aid efforts. I'm not suggesting that Canada should support programming in every province or district of the country, but certainly that the bilateral assistance should be more evenly spread ..., and again I want to emphasize community base and grassroots.¹⁹⁷

The Afghan ambassador to Canada further stated to the Committee:

We are now looking at new concepts, including, for example, how to empower Afghans even more so that they can make decisions about their priorities and needs without having some consultant from a third country who is contracted for three months to come and tell all of us how to spend millions of dollars. We have learned many lessons over the past six years in terms of how to disburse funds towards development and reconstruction. One of the lessons is to go to the communities, go to the Afghans, engage the Afghans, engage the communities. Afghanize the process, listen to them, get them involved. They will protect your money and they will protect the school you build. Every project that has been implemented in such a manner has not been destroyed, because the locals in the communities have protected it. The Taliban and the terrorists have not been able or not dared to go into those communities to try to create problems for themselves.¹⁹⁸

Recommendation 15

In order to contribute more effectively to poverty reduction in Afghanistan, the Government of Canada should ensure that commitments regarding Afghanistan's rural development, particularly in remote areas and areas that are more stable than Kandahar, are integrated into the reconstruction and development effort. The Government of Canada should also continue to support projects and activities with impact at the national level.

Recommendation 16

The Government of Canada should continue to ensure that its reconstruction and development projects respect the importance of Afghan ownership in their own development.

Balance of Short- and Long-Term Projects

The Committee believes that the continued and irreversible progress of Afghanistan's reconstruction and development can only be assured by due consideration of both the short- and long-term dimensions.

As noted in the Manley Report, projects that focus on the short-term have an immediate impact on the lives of Afghan men, women and children and generate support in and loyalty to the larger endeavour.¹⁹⁹ As Derek Burney emphasised before the Committee:

[T]his is, after all, a war zone and ... normal procedures for the kind of development assistance that is normally conveyed by CIDA is not directly applicable to the situation. So what we were recommending, in essence, was that

there be a change in procedures that would enable a quicker response to some of the more basic needs of the people in Kandahar whose area has been made secure by our military activity. That's what we were concerned about, the ability of CIDA to react quickly, to provide assistance such as wells for drinking water, health care centres, very basic needs of the people, so that the full strategy of secure, hold, and develop in a war zone is applied in an efficient manner. The change in procedure that we were emphasizing and the change of emphasis that we were recommending was to key it more to the reconstruction effort, the immediate needs of the people in Kandahar, as opposed to the longer-term needs of the Afghan government to develop capability and competence to run a government.²⁰⁰

Moreover, projects with immediate results will help sustain the will of the Canadian public with respect to Canada's role in Afghanistan's future.

Recommendation 17

The Government of Canada in concert with its international partners should increase support for projects that will have an immediate impact on the lives and living conditions of the Afghan people.

The Committee believes that, to benefit Afghanistan more comprehensively, short-term projects should be supplemented with long-term impact projects which have greater depth and are more likely to be enduring.

Witnesses were unanimous about the significance of long-term projects and the need to encourage them. However, Robert Jackson warned that Canada and the international community must be prepared to make "a long-term comprehensive contribution. An extended period ... of possibly up to 30 years will be required before Afghan is up to scratch."²⁰¹ As Afghanistan's ambassador to Canada noted to the Committee:

As we are a fragile state, we cannot always expect quick fixes and immediate solutions that can satisfy all the stakeholders, domestic or foreign. Given the Afghan traditions, the rebuilding process is a long-term mission, with many pitfalls along the way, and it will require statesmanship, strong political will, sacrifice, leadership skills, perseverance, and sustainable support to attain its objectives.²⁰²

Indeed, as Ambassador Samad subsequently pointed out, patience must be accompanied by more realistic expectations of the timeframe for Afghanistan's reconstruction and development. Specifically, he stated:

Just imagine any society, whether developed or semi-developed or under-developed, being hammered politically, militarily, economically for 25 years constantly. What would happen? Do you expect that to rebound over five years? It doesn't happen. It has never happened in history. Why do we have such expectations for Afghanistan? The question is whether we have the political will to understand this and then to commit long term, not only to the military aspect of this mission but also on all the other fronts that exist.²⁰³

Such patience and realism is critical for sustaining the international community's will and interest in Afghanistan's rehabilitation. Indeed, Marc André Boivin foresaw that "with the initial anti-terrorism impetus gone, this more long-term approach is also faced with the renewed insignificance of Afghanistan on the world scene."²⁰⁴ Colonel Mike Capstick emphasised this concern: "My biggest fear is that in its frustration with slow progress, confusing politics, and weak governments, the international community will blame the victim and simply abandon Afghanistan and Afghans yet again."²⁰⁵

The Committee believes that a combination of short- and long-term projects will have the greatest benefit for Afghanistan, as well as the greatest value for Canada's foreign policy and aid objectives. As the Committee already noted in its preliminary report, any reconstruction and development strategy that only looks at the short-term puts at risk not only our considerable investments to date and commitments under the 2006 Afghanistan Compact, but more importantly the prospects of the Afghan people for a better life.

Recommendation 18

The Government of Canada should take the necessary steps to remind Canadians and the international community of the value of long-term projects for Afghanistan's long-term and sustainable development. The Government of Canada should also encourage the international community to place the necessary importance on long-term projects, while demonstrating both realism and resolve about their outcomes.

Recommendation 19

The Government of Canada should ensure that its contribution to Afghanistan's reconstruction and development includes a balance of both short- and long-term projects.

Strengthening Coordination

The Committee heard testimony regarding the coordination of Canada's reconstruction and development efforts in Afghanistan. For instance, the Joint Coordination and Monitoring Board (JCMB), co-chaired by the Afghan government and the United Nations, is primarily responsible for the implementation of the Afghanistan Compact. Canada's then Minister of Foreign Affairs Peter MacKay also noted:

We'll continue to keep all development projects under constant review to ensure that our efforts align closely with the intent and purposes that have been set out in the annual UN Security Council resolutions and the benchmarks established by the Afghanistan Compact.²⁰⁶

However, the Committee also heard significant criticism from witnesses about the ineffectiveness of these mechanisms, with the consequences of a less than optimal impact on Afghanistan's reconstruction and development. As the Committee heard from Stefan Lehmeir of the Canadian Peacebuilding Coordinating Committee:

The UN was initially confined to a very narrow humanitarian coordination role Despite all these lessons learned over the years, even the recently established coordination mechanism to oversee the implementation of the Afghanistan Compact, the Joint Coordination and Monitoring Board, is proving to be largely ineffective in its current set-up and with its current procedures.²⁰⁷

These concerns were more recently highlighted by Kai Eide, the newly appointed Special Representative of the Secretary-General (SRSG) for Afghanistan and head of the United Nations Assistance Mission to Afghanistan (UNAMA), in his 9 April 2008 press conference:

The first and most important priority is, ... the question of coordination of the international efforts. I think we have seen that it is still too fragmented to have the effect that we want it to have on the ground. So we are looking at the structures of cooperation and coordination that we have in place, including the JCMB.²⁰⁸

This report earlier noted more general coordination problems. Reference was also already made to the appointment of a high-level special envoy with responsibilities different from the SRSG and head of UNAMA as a possible solution.

Many of the concerns pertaining to aid effectiveness and coordination are raised in the Afghanistan National Development Strategy released by the Afghanistan government in April 2008. Its priorities in this regard are "to minimize the risk of duplication, poor alignment, coordination and harmonization."²⁰⁹

Recommendation 20

Working with the United Nations special envoy, the Government of Canada should pursue the necessary steps to strengthen the coordination of aid priorities among all key actors, including the Afghan government.

Witnesses also argued that other aspects of Canada's role in Afghanistan's reconstruction and development merited greater attention. One such controversial issue was that uniquely presented by Professor Robert Jackson, who was concerned that the international community was not giving more attention to the development and reconstruction of Afghanistan's gas pipeline. While debate about its viability surrounds the project, its success would significantly improve Afghanistan's infrastructure and energy services. In his words:

[W]e should talk about things like the gas pipeline. The gas pipeline Russia had built. It goes throughout Afghanistan and helps to bring the electricity to the country. ... Canada should help with the reconstruction of the pipeline, which is

needed. Norway's taking the lead here. They're having trouble with countries like Canada providing enough money and enough clout and saying they will support them. ... In my opinion, building a national pipeline is crucial in order to make electricity work again in the country. Rather than some of the low level projects, maybe it's more important.²¹⁰

In particular, the Committee heard concerns about the prevalence of poverty and unemployment and the lack of employment opportunities for the Afghan population, particularly its youth and young men, and the impact this has on Afghanistan's stability. As Seema Patel testified: "Poverty is fuelling the anger towards the central government and motivating many young men, particularly in the south, to rearm and fight with the insurgency or with local armed groups to earn cash."²¹¹ Mirwais Nahzat, an Afghan Canadian, argued that: "... Canada should support enhanced participation of Afghan youth in governance, development, and socio-political processes."²¹²

Recommendation 21

In order to deepen the foundations of Afghanistan's future governance, stability and economic productivity, the Government of Canada should ensure that its aid efforts emphasise human capital development, particularly programs and projects that focus on Afghanistan's youth in the rural areas in particular. Such programs would include not only job creation projects, but also the development of employable skills and training across different sectors that are part of the reality of Afghan life.

Recommendation 22

The Government of Canada should continue to contribute to the development of Afghanistan's education system at the primary, secondary and post-secondary levels.

Recommendation 23

In consultation with the Afghan government and people, Canada's aid efforts should target poverty reduction in Afghanistan more tangibly, in part by attending to the development of the private sector and the local economy in the urban centres and especially in the rural areas. This can be achieved by encouraging the international community to make better use of Afghan services, skills and procurement rather than relying on non-Afghan contractors and consultants.

Barnett Rubin commented that not enough attention is being devoted to infrastructure projects that support the rehabilitation of the agricultural industry in Afghanistan. Specifically, he said:

What I see that has been really missing in the agricultural sector has been the type of infrastructure and institutional changes that are needed above the village level – for instance, larger-scale and medium-sized water projects, which are very essential, and measures that would improve marketing, such as roads, more information, and things like that. Those are actually very key to counter narcotics also, because people need to be able to market alternative crops and create employment and other types of activity.²¹³

The April 2008 Afghanistan National Development Strategy also emphasizes the role of agriculture and rural development to “ensure the social, economic and political well-being of rural communities, especially poor and vulnerable people, while stimulating the integration of rural communities within the national economy.” In this regard, the ANDS includes a policy and strategic framework for this sector.²¹⁴

The importance of rural and agricultural development was also highlighted in the Declaration of the International Conference in Support of Afghanistan held in Paris, June 12, 2008 whereby investment in infrastructure, especially in the agriculture sector was identified as essential for the security and prosperity of the Afghan people.²¹⁵

Recommendation 24

In line with support for poverty reduction and investment in Afghanistan’s rural areas, Canadian aid efforts should reflect awareness of and attention to agricultural development, particularly in the context of infrastructure rehabilitation involving water and irrigation systems and transportation.

Ambassador Samad testified that the Afghan diaspora in Canada has not been fully accessed by the Canadian government in its reconstruction and development projects in Afghanistan:

[O]ne of the most effective ways to build capacity and transfer knowledge and skills to this newly redeveloping country, and to be a bridge between the new home and the old home, is to reconnect the Afghans, who had to leave their country under duress over the past 25 to 30 years, to their homeland. I have talked to my colleagues within the Canadian government on many occasions, especially in CIDA, about looking at ways to facilitate the return of some qualified Afghans who are willing to go—and spend whatever period of time they would like—and be of help. I think that help will not only go a long way to assist Afghanistan, but it will also go a long way to assist Canada and other countries where we have large communities of Afghans.²¹⁶

Mirwais Nahzat similarly commented on the “largely neglected Afghan diaspora in Canada’s development efforts.”²¹⁷

Recommendation 25

In noting that the talent and knowledge of the Afghan diaspora in Canada have not been as systematically and effectively accessed to the benefit of Canada's reconstruction and development activities in Afghanistan, the Government of Canada should actively pursue mechanisms by which the Afghan community in Canada could be consulted and engaged in the reconstruction and development of Afghanistan.

Notes to Part II

- 123 *Evidence*, FAAE Meeting No. 17, March 6, 2008, p. 3.
- 124 *Evidence*, FAAE Meeting No. 19, March 13, 2008, p. 1.
- 125 *Evidence*, FAAE Meeting No. 8, December 11, 2007, p. 11.
- 126 *Evidence*, FAAE Meeting No. 19, March 13, 2008, p. 2.
- 127 *Evidence*, FAAE Meeting No. 21, April 8, 2008, p. 11.
- 128 *Evidence*, FAAE Meeting No. 46, March 27, 2007, pp. 2 and 8.
- 129 *Evidence*, FAAE Meeting No. 4, November 27, 2007, p. 9.
- 130 *Evidence*, FAAE Meeting No. 46, March 27, 2007, pp. 2 and 8; *Evidence*, FAAE Meeting No. 4, November 27, 2007, p. 1.
- 131 *Evidence*, FAAE Meeting No. 4, November 27, 2007, p. 1.
- 132 *Evidence*, FAAE Meeting No. 4, November 27, 2007, p. 15.
- 133 *Evidence*, FAAE Meeting No. 46, March 27, 2007, pp. 2 and 8; *Evidence*, FAAE Meeting No. 8, December 11, 2007, p. 1.
- 134 MISFA is a micro-credit loans and savings program that is helping more than 400,000 adults start a business, rebuild their livelihoods, support their families, and raise healthy children. *Evidence*, FAAE Meeting No. 46, March 27, 2007, pp. 2 and 8.
- 135 *Evidence*, FAAE Meeting No. 46, March 27, 2007, pp. 2 and 8.
- 136 *Evidence*, FAAE Meeting No. 8, December 11, 2007, p. 1.
- 137 *Evidence*, FAAE Meeting No. 28, November 8, 2006, p. 9.
- 138 *Evidence*, FAAE Meeting No. 6, December 4, 2007, p. 12.
- 139 *Evidence*, FAAE Meeting No. 4, November 27, 2007, p. 3.
- 140 *Evidence*, FAAE Meeting No. 46, March 27, 2007, pp. 2 and 8; *Evidence*, FAAE, Meeting No. 62, June 6, 2007, p. 4.
- 141 *Evidence*, FAAE Meeting No. 19, March 13, 2008, p. 11.
- 142 *Evidence*, FAAE Meeting No. 14, February 14, 2008, p. 12.
- 143 *Evidence*, FAAE Meeting No. 5, November 29, 2007, p. 3.
- 144 *Evidence*, FAAE Meeting No. 17, March 6, 2008, p. 10.
- 145 *Evidence*, FAAE Meeting No. 8, December 11, 2007, p. 8.
- 146 *Evidence*, FAAE Meeting No. 18, March 11, 2008, p. 10.
- 147 *Evidence*, FAAE Meeting No. 8, December 11, 2007, p. 3.
- 148 *Evidence*, FAAE Meeting No. 21, April 8, 2008, p. 9.
- 149 *Evidence*, FAAE Meeting No. 5, November 29, 2007, p. 3.
- 150 *Evidence*, FAAE Meeting No. 5, November 29, 2007, p. 2.
- 151 *Evidence*, FAAE Meeting No. 18, March 11, 2008, p. 12.
- 152 *Evidence*, FAAE Meeting No. 19, March 13, 2008, pp. 15-16.

-
- 153 *Evidence*, FAAE Meeting No. 48, April 17, 2007, p. 4.
- 154 *Evidence*, FAAE Meeting No. 5, November 29, 2007, p. 9.
- 155 *Journals*, No. 66, Thursday, March 13, 2008, p. 595.
- 156 Independent Panel on Canada's Future Role in Afghanistan, Ottawa, January 2008, p. 28.
- 157 *Evidence*, FAAE Meeting No. 14, February 14, 2008, p. 17.
- 158 Government of Canada, "Canada's Engagement in Afghanistan: Setting a Course to 2011," Report to Parliament, June 2008.
- 159 *Evidence*, FAAE Meeting No. 18, March 11, 2008, p. 13.
- 160 Government of Canada, "Canada's Engagement in Afghanistan: Setting a Course to 2011," Report to Parliament, June 2008.
- 161 *Evidence*, FAAE Meeting No. 14, February 14, 2008, p. 17.
- 162 *Evidence*, FAAE Meeting No. 16, March 4, 2008, p. 6.
- 163 Nipa Banerjee, "Remember Who We're Supposed to be Helping," *Ottawa Citizen*, June 12, 2008.
- 164 "Afghanistan Needs Development That is Coordinated, Not Co-Opted: CARE, Oxfam and World Vision Respond to Independent Panel Report," press release, January 22, 2008.
- 165 *Evidence*, FAAE Meeting No. 16, March 4, 2008, p. 6.
- 166 *Evidence*, FAAE Meeting No. 19, March 13, 2008, p. 3.
- 167 *Evidence*, FAAE Meeting No. 19, March 13, 2008, p. 8.
- 168 Matt Waldman, "Falling Short: Aid Effectiveness in Afghanistan," March 2008, [http://www.acbar.org/ACBAR%20Publications/ACBAR%20Aid%20Effectiveness%20\(25%20Mar%2008\).pdf](http://www.acbar.org/ACBAR%20Publications/ACBAR%20Aid%20Effectiveness%20(25%20Mar%2008).pdf).
- 169 *Evidence*, FAAE Meeting No. 21, April 8, 2008, p. 9.
- 170 Islamic Republic of Afghanistan, *Afghanistan National Development Strategy 2008-2013*, p. 160.
- 171 *Evidence*, FAAE Meeting No. 17, March 6, 2008, p. 4.
- 172 *Evidence*, FAAE Meeting No. 51, April 26, 2007, pp. 12, 14.
- 173 *Evidence*, FAAE Meeting No. 21, April 8, 2008, p. 9.
- 174 *Evidence*, FAAE Meeting No. 17, March 6, 2008, p. 4.
- 175 Declaration of the International Conference in Support of Afghanistan, June 12, 2008.
- 176 See Appendix II.
- 177 *Evidence*, FAAE Meeting No. 17, March 6, 2008, p. 3.
- 178 *Evidence*, FAAE Meeting No. 8, December 11, 2007, p. 2.
- 179 *Evidence*, FAAE Meeting No. 8, December 11, 2007, p. 6.
- 180 *Evidence*, FAAE Meeting No. 8, December 11, 2007, p. 7.
- 181 *Evidence*, FAAE Meeting No. 17, March 6, 2008, p. 4.

-
- 182 Report of the *Independent Panel on Canada's Future Role in Afghanistan*, Ottawa, January 2008, p. 19.
- 183 *Evidence*, FAAE Meeting No. 48, April 17, 2007, p. 10.
- 184 *Evidence*, FAAE Meeting No. 21, April 8, 2008, p. 9.
- 185 *Journals*, No. 66, Thursday, March 13, 2008, p. 595.
- 186 *Evidence*, FAAE Meeting No. 8, December 11, 2007, p. 1.
- 187 *Evidence*, FAAE Meeting No. 17, March 6, 2008, p. 3.
- 188 *Evidence*, FAAE Meeting No. 17, March 6, 2008, p. 3.
- 189 *Evidence*, FAAE Meeting No. 8, December 11, 2007, p. 3.
- 190 *Evidence*, FAAE Meeting No. 8, December 11, 2007, p. 2.
- 191 *Evidence*, FAAE Meeting, No. 54, May 8, 2007, p. 3.
- 192 *Evidence*, FAAE Meeting No. 21, April 8, 2008, p. 8-9.
- 193 *Evidence*, FAAE Meeting No. 17, March 6, 2008, p. 14.
- 194 *Evidence*, FAAE Meeting No. 19, March 13, 2008, p. 10.
- 195 *Evidence*, FAAE Meeting No. 6, December 4, 2007, p. 14.
- 196 *Evidence*, FAAE Meeting No. 14, February 14, 2008, p. 17.
- 197 *Evidence*, FAAE Meeting No. 5, November 29, 2007, p. 4.
- 198 *Evidence*, FAAE Meeting No. 6, December 4, 2007, p. 14.
- 199 Independent Panel on Canada's Future Role in Afghanistan, Ottawa, January 2008, p. 28.
- 200 *Evidence*, FAAE Meeting No. 18, March 11, 2008, p. 2.
- 201 *Evidence*, FAAE Meeting No. 19, March 13, 2008, p. 7.
- 202 *Evidence*, FAAE Meeting No. 6, December 4, 2007, p. 9.
- 203 *Evidence*, FAAE Meeting No. 6, December 4, 2007, p. 12.
- 204 *Evidence*, FAAE Meeting No. 48, April 17, 2007, p. 11.
- 205 *Evidence*, FAAE Meeting No. 16, March 4, 2008, p. 7.
- 206 *Evidence*, FAAE Meeting No. 44, March 20, 2007, p. 4.
- 207 *Evidence*, FAAE Meeting No. 5, November 29, 2007, p. 10.
- 208 Kai Eide, Special Representative of the Secretary-General for Afghanistan, Press Conference, United Nations Assistance Mission to Afghanistan, April 9, 2008, <http://www.unama-afg.org/news/pc/english/2008/08april09-print.html>.
- 209 Islamic Republic of Afghanistan, *Afghanistan National Development Strategy 2008-2013*, p. 159.
- 210 *Evidence*, FAAE Meeting No. 19, March 13, 2008, pp. 15-16.
- 211 *Evidence*, FAAE Meeting No. 54, May 8, 2007, p. 3.
- 212 *Evidence*, FAAE Meeting No. 5, November 29, 2007, p. 6.

-
- 213 *Evidence*, FAAE Meeting No. 47, March 29, 2007, pp. 8 and 16.
- 214 Islamic Republic of Afghanistan, *Afghanistan National Development Strategy 2008-2013*, pp. 87-93.
- 215 Declaration of the International Conference in Support of Afghanistan, June 12, 2008.
- 216 *Evidence*, FAAE Meeting No. 6, December 4, 2007, p. 10.
- 217 *Evidence*, FAAE Meeting No. 5, November 29, 2007, p. 6.

PART III: CANADA'S ROLE IN ADDRESSING DEMOCRATIC GOVERNANCE, INSTITUTIONAL, AND STATE-BUILDING CHALLENGES

While effective military action may deny victory to the insurgency [in Afghanistan]—only effective governance will defeat it.

Mark L. Schneider Senior Vice-President,
International Crisis Group, April 2, 2008²¹⁸

[T]he war in Afghanistan cannot be won without a peace track, a political track. ...My observations take into account the government and the politics around the government. The civil war is hampering governance and civil service reform. Good governance is impossible to achieve unless this conflict is resolved.

Seddiq Weera, Senior Advisor,
Independent National Commission on Strengthening Peace and Senior Policy Advisor to
the Minister of Education, Islamic Republic of Afghanistan, February 14, 2008²¹⁹

[T]he strategic goal should be that the Afghan political system would be so strong that it could endure without international support.

Professor Robert Jackson, Director of International Relations,
University of Redlands, California, and former head of the Department of Political
Science, Carleton University, Ottawa, March 13, 2008²²⁰

Imagine in a three to five years, when a trained Afghan army, having taken its losses, looks over at the civilian government and sees them as corrupt. Can you imagine the sort of things that can happen then?

General Rick Hillier,
Canada's Chief of the Defence Staff, March 27, 2008²²¹

We need to emphasise institution building and accountability over favoured individuals in every area if stability [in Afghanistan] is to prove sustainable in every area.

Nick Grono, Deputy President (Operations),
International Crisis Group, April 2, 2008²²²

Good Governance as an Essential Objective of International Policy

As indicated in the above citations, and the points of agreement among witnesses underlined in the Introduction, good governance – which incorporates the rule of law, transparent accountable public administration, democracy and human rights – is an integral component of what Canadian Chief of Defence Staff General Rick Hillier referred to in the context of protecting civilians as “the winning conditions” in his April 2008 testimony to the Committee.²²³ It is also one of the three main pillars of the Afghanistan Compact which is to guide international and Afghan government action during these critical years. Indeed, Chris Alexander, Canada’s first post 9/11 ambassador to Afghanistan who is currently Deputy Special Representative of the UN Secretary General for Afghanistan, stated during a March 2008 press conference in Kabul that “the conviction now, in Afghanistan and among the partners of Afghanistan, is stronger than ever that the key to peace and security here remains the success of state institutions.”²²⁴

Yet as also indicated in testimony before the Committee, and in a growing body of serious analytical literature on the subject²²⁵, there is still a long way to go in actually achieving good governance goals from the highest international (UN/ISAF/Compact participants) to the most grounded local Afghan village level. With respect to the former, Stefan Lehmeier observed that: “Despite all these lessons learned over the years, even the recently established coordination mechanism to oversee the implementation of the Afghanistan Compact, the Joint Coordination and Monitoring Board, is proving to be largely ineffective in its current set-up and with its current procedures.”²²⁶ With regard to the latter, the Afghan government and Afghan analysts have known for some time that poor governance is a major factor fuelling local grievances, especially in rural areas, which fan the flames of insurgency. Indeed, a 2006 intelligence assessment by Afghanistan’s National Directorate of Security (NDS) concluded that: “The first requirement of countering Taliban at the village level requires good governance, honest and competent leaders leading the institutions. ... A lot of people in the villages of Zabul, Helmand, Kandahar, and Oruzgan ... say this is a corrupt government.”²²⁷

His Excellency Omar Samad, Ambassador of the Islamic Republic of Afghanistan to Canada, was equally candid about what remains to be done in his remarks to the Committee: “We also face weak institutions and government services, mixed with corruption, and at times a dysfunctional judiciary, which in our opinion will take a long time to reform. The enemy, however, is exploiting all these fault lines while we attempt to maintain our equilibrium. As we are a fragile state, we cannot always expect quick fixes and immediate solutions that can satisfy all the stakeholders, domestic or foreign. Given the Afghan traditions, the rebuilding process is a long-term mission, with many pitfalls along the way, and it will require statesmanship, strong political will, sacrifice, leadership skills, perseverance, and sustainable support to attain its objectives.”²²⁸

Overcoming weak governance that is prone to corruption has emerged as an overriding priority for achieving sustainable security and development in Afghanistan.²²⁹ For example, Ashraf Ghani, Afghanistan's first post-Taliban finance minister and co-author of a new book, *Fixing Failed States: A Framework for Rebuilding a Fractured World*, stated recently: "It is the weakness of the government, not the strength of the Taliban that is the issue."²³⁰ The Government of Afghanistan itself recognizes the problem, affirming in its new five-year National Development Strategy (2008-2013) discussed at the international conference on Afghanistan in Paris on June 12: "Improving governance is essential to the attainment of the Government's national vision and the establishment of a stable and functioning society."²³¹

The Paris conference brought into focus a number of concerns about the level and nature of international assistance, notably that only about \$15 billion of the \$25 billion already pledged from 2001-2008 has actually been delivered and much of this flows back to the donors, and that about two-thirds of international aid bypasses the Afghan government budget.²³² President Karzai stated in Paris that: "The current development process that is marred by confusion and parallel structures undermines institution building. While Afghanistan needs large amounts of aid, precisely how aid is spent is just as important."²³³ While analysts often point to corruption within the Afghan government, in an earlier interview with the German newsmagazine *Der Spiegel*, Mr Karzai turned the tables, alleging that: "Some members of the international community are strongly connected to corrupt elements and use them as their sources."²³⁴

According to the Afghan government's new five-year development strategy:

The governance agenda addresses three major challenges: pervasive corruption, low public sector capacity and human rights deprivations for girls and women in Afghanistan. 80 per cent of provinces identified reducing corruption in public administration as a priority during sub-national consultations.

The policy framework for the proposed reform program to strengthen governance includes all national and sub-national government, parliamentary, civil society and political structures.²³⁵

Afghanistan, dependent on foreign assistance for 90% of government expenditure, was seeking an additional US\$50.1 billion in donor commitments from the Paris conference (about \$20 billion was pledged, about half of that by the United States). Afghanistan's plan drew support from UN Special Envoy Kai Eide, with, however, a critical proviso. As he stated on May 22: "It's obvious the international community does not spend its resources as well as it should and it's obvious that corruption is a much too widespread phenomenon in Afghanistan. I would like to see a partnership coming out of Paris where the international community says 'yes, we will spend our resources better', and the government says 'yes, we will fight corruption more vigorously.'²³⁶ On the eve of the conference he told a French television interviewer: "Too much of the donor money falls back into the hands of the donor country itself and never reaches the Afghans. That is a big

problem. Another problem is that we do not follow what are the plans and priorities of the Afghan government. We start projects and sometimes the Afghans don't even know about it, what we are doing in the field."²³⁷

Public Administration Reform from the National to the Local Levels

The testimony of our witnesses reinforced numerous analyses in recent years that have detailed the deficits in the capacity of Afghan governance at all levels to carry out the functions of an effective state. One witness, Grant Kippen, former National Democratic Institute National Country Director for Afghanistan, referred the Committee to a report on public administration reform done by the Kabul-based Afghanistan Research and Evaluation Unit.²³⁸ All acknowledge that Afghanistan was starting from near zero after the toppling of the Taliban, whose repressive regime had already turned the country into a failed state. Facing a huge uphill struggle from the start, Afghanistan is still paying the price.

Colonel (ret.) Mike Capstick, Canada's first commander of the SAT-A in Kabul, told the Committee that: "We have a failure to develop the proper governance strategy. ... We need a leader, and we need a strategy that addresses everything from soup to nuts, from A to Z in the civil service of Afghanistan – everything. ... There are ministries there, such as the Ministry of the Interior ... Everybody knows that most of the wheels in the Ministry of the Interior are bad guys. They're former warlords, you name it."²³⁹ Professor Robert Jackson told the Committee that: "There's a lack of administrative capacity in the country. There is only a narrow skilled human resources base, and this is particularly true at the highest levels of government. Only about a quarter to a third of the government ministries, out of 27, are effective. The higher Afghan bureaucracy was decimated by decades of Soviet and Taliban control. Today they are struggling with huge amounts of paperwork required by international funding agencies and governments. About 25% of civil service time is spent merely reporting on the funds received. They don't have much time for action."²⁴⁰

Overcoming obstacles to good governance was always going to be a long difficult process. But in the view of some analysts, it has not been helped by the creation of a centralized unitary state in the 2004 constitution or the post-2001 flood of foreign consultants that moved in with uncoordinated Western-style "fixes". As Barnett Rubin and Humayun Hamidzada have observed: "Emerging from decades of conflict, Afghanistan has one of the weakest governments in the world. The International Monetary Fund (IMF) estimates that government revenue will total 5.4 per cent of the non-drug GDP in 2005-2006, less than any country with data. Furthermore, the administration has difficulty disbursing the funds it has: the ten poorest provinces receive the smallest budgetary allocations, leading to a nearly non-existent government presence and rampant security problems. The government has started reforms at the national level, but many ministries are still

non-functional or corrupt. The provincial and district administrations, the face of government for most Afghans, are largely controlled by illicit or violent power holders.”²⁴¹

Marc André Boivin emphasized to the Committee that: “The critical issue for the future of Afghanistan is political. [T]he government is completely disconnected from the people. It is perpetuating predatory practices relating to the interests of certain factions rather than offering services.”²⁴² Another two of our witnesses, one civilian, the other ex-military, who have held Canadian leadership positions inside Afghanistan, were equally blunt about what still needs to be rectified and where our efforts can be most usefully focused. Both emphasized Afghan ownership of the governance reform process. Nipa Banerjee, former CIDA Head of Aid in Afghanistan from 2003-2006, and who had just returned from Afghanistan, told the Committee:

The legitimacy crisis of the Afghan government could be abated through a leadership role taken by Afghans and with a coordinated donor strategy supporting the leadership. Instead, domination of Afghanistan’s institution building process by the international community has tilted the entire process of nation building into a decline from which Afghanistan may not recover, ever. (...)

On state building linked to capacity building, at the base of the state-building agenda lies capacity building. With a \$1.6 billion investment in capacity building, the international community has failed to build sustained capacity in the critical Afghan ministries and institutions. Capacity buying and replacement for quick and easy management solutions have failed to build sustained capacity. A slew of overpaid, inexperienced, and untrained recent graduates from the northern countries have used ODA resources to develop their own capacity, working in the ever-expanding aid industry that has engulfed Afghanistan.”²⁴³

Colonel Mike Capstick, who during 2005-2006 headed Canada’s Strategic Advisory Team – Afghanistan, working directly with Afghan government ministries in Kabul, made the following appeal to the Committee:

Every single Canadian effort in the governance and development pillars of the compact must be designed to strengthen the legitimacy of the Afghan government. ... CIDA support of the national solidarity program has not only resulted in the positive outcomes that other witnesses have described to you; it has also been one of the major reasons that the Ministry of Rural Rehabilitation and Development, MRRD, is one of the most credible arms of the Afghan government. It should be our objective to make more ministries and the administration of Kandahar province as effective as MRRD. ...

Public administration and governance reform efforts in Kabul have been ill-disciplined and fragmented since the fall of the Taliban regime. Despite the expenditure of large amounts of money and the presence of hundreds of international technical assistants, there is still no comprehensive strategy to reform the entire system and its processes. Canada could exercise leadership in this area by working closely with the UN and the World Bank to develop the necessary strategy and to focus international efforts.”²⁴⁴

A number of witnesses emphasized that state reforms must not be top-down but include the level of local self-governance, which as Rubin and Hamidzada observe, “have enabled people to survive even when the central government collapsed.”²⁴⁵ Hon. Flora MacDonald, a frequent visitor to Afghanistan, gave the Committee examples from “a form of local governance [that] is emerging, although not particularly the one dictated by western thinking.” She noted that in the capital of Bamian province (Afghanistan’s poorest), a woman has been elected to head its local ‘shura’, the first time this has happened in Afghanistan’s history. Such locally-led developments are “now spreading to other provinces. It is a homegrown kind of governance, not the kind that is depicted through NATO, ISAF, Karzai, or through anybody else who is borrowing western ideas. This is something that is locally grown and is succeeding ...”²⁴⁶

These are small-scale signs of hope although still not part of the formal state system. More broadly, it is important to look at the Community Development Councils (CDCs) that have been created under the National Solidarity Program (NSP).²⁴⁷ There are currently over 12,000 CDCs, the progress of which is documented in a recent World Bank study, *Implementation Completion and Results Report of the National Solidarity Report Programme I*.²⁴⁸ According to Mariam Sherman, World Bank Country Manager for Afghanistan, “The NSP has for the first time in Afghanistan’s history introduced an institutionalized framework for inclusive consultative decision-making at the village level as part of the state governance system. Before NSP, women were not permitted to participate in rural institutions ... With the introduction of CDCs, equal representation for women is actively promoted, and on average, 35 percent of the CDC representatives are female.”²⁴⁹

In addition, the Committee welcomes the increased focus of the Afghan government on local governance issues and its creation of an Independent Directorate for Local Governance in August 2007, and the consultations undertaken within Afghanistan by the Working Group on Sub-National Governance under the Auspices of the Afghanistan National Development Strategy (ANDS).²⁵⁰

Still, much remains to be reformed and sorted out in terms of overall provincial, district, and local governance structures, including the layer of provincial development committees initiated in 2006.²⁵¹ According to the summary of a July 2007 World Bank report: “One of the key constraints to strengthening the sub-national system in Afghanistan is the absence of a clear policy framework regarding its desired institutional structure, and a strategy to guide actions and activities to realize it.”²⁵² The bottom line for Afghans is that they need to be able to see effective public institutions working to meet their needs where they live, bearing in mind that the situation on the ground is locally complicated and constantly shifting.²⁵³

Over a year ago Sarah Chayes, founder of the Arghand Cooperative near Kandahar, warned the Committee by video-conference from Kandahar City about growing disillusionment with government among the local population, observing that: “The governor is not elected. The mayor is not elected. Nobody who was

direct impact on the lives of people has been elected.”²⁵⁴ Emmanuel Isch of World Vision Canada also reminded the Committee that “sustainable development needs stable local governance. Canada’s approach to developing Afghanistan should support the development of strategies that can build up subnational governance structures. We often refer to some issue-related corruption and lack of capacity in that country, and we’re aware of it, but what we would like to see happen more is that there be more investment in the capacities of local governments and local communities ... We need to invest not just at the national level but also within the communities so that the local authorities can more effectively provide and deliver services to their own people.”²⁵⁵

Better governance on the part of Afghan authorities is essential to the ultimate success of the Canadian mission in Kandahar. Colonel Capstick alerted the Committee to “a desperate need to extend good governance to Kandahar Province. The entire subnational governance structure in Afghanistan is problematic, and I’m being generous. Corruption, weak capacity, and arbitrary decision-making are all common.” He added that: “Clearly, projects intended to correct this situation in Kandahar should be a Canadian priority. This must include projects designed to reform the public administration system, the police and security forces, the penal system, and the control of public finances. At the same time, Canadian efforts must also focus on assisting the Afghan government in its efforts to deliver basic services to the population.”²⁵⁶

Recommendation 26

As part of helping to ensuring that the governance benchmarks in the Afghanistan Compact can be met, the Government of Canada should consider all means necessary to raise the legitimacy and effective capacity of public administration institutions in Afghanistan from the national to the local level. This should include, where feasible, exploring support for Afghan-led structures and processes. Particular attention should be paid to fostering improved governance mechanisms in Kandahar province aimed at providing better security and basic services to the population there. The Government of Canada should seek responsible local partners in this endeavour.

Reform of the Justice System and Security-Sector Institutions

Order and justice, as retired Lieutenant-Colonel Rémi Landry remarked to the Committee, are essential to the establishment of a stable legitimate Afghan state.²⁵⁷ The rule of law encompasses both. Without order there can be no justice, and vice versa. Restoring a functioning justice system in Afghanistan remains a work in progress. The July 2007 Rome Conference on The Rule of Law in Afghanistan made a series of ambitious joint recommendations to the governments of Afghanistan, donor countries and the international community.²⁵⁸ The March 2008 Report of the UN Secretary General to the Security Council observed a mixed

picture. For example: "While public access to courts and legal aid is a constitutional right, it remains elusive to the majority of Afghans, especially women, children and vulnerable groups. This problem is compounded by the fact that public awareness of legal rights and processes is limited. ... Nevertheless, there have been slow improvements in infrastructure development for the legal system, and a private corps of lawyers continues to grow."²⁵⁹

Action being taken on a number of fronts rests on the Afghan state's ability to provide basic justice and order to its citizens. Several of our witnesses suggested that minimal conditions of security of the person, and the means to achieve that – i.e., the instruments necessary to enforce the rule of law – must exist for progress on all other objectives to be achieved. As Sally Armstrong put it to us, "you can't do anything without security. You can't run a government, a judiciary, a school, a hospital, you can't do anything."²⁶⁰

Nipa Banerjee argued to the Committee that this has been a weak point in the trajectory of post 9/11 international intervention in Afghanistan: "In reality, security sector reform, the prerequisite to stability, became a secondary affair in the interest of rushing the political objectives of the Bonn process. The Afghan security forces and the army are not yet strong enough to resist aggression. The police force is unable to win the trust and confidence of the people. Reforms to the Ministry of Interior Affairs have not been implemented, and access to justice is non-existent."²⁶¹

Kamran Bokhari, Director of Middle East Analysis for Strategic Forecasting Inc. (STRATFOR), was even more pointed in telling the Committee: "We definitely need to develop institutions, but what are the primary institutions that we need to develop and upon which every other institution will rest? These are the security institutions, the Afghan National Police and the Afghan National Army. But they're not there yet, and they're not going to be there for a very long time. We need to admit that and to acknowledge it. Until such a time, we need to be able to support these institutions."²⁶²

Reform of the national police was of particularly urgent concern to witnesses, including retired General Lewis Mackenzie who suggested that such reform might be better organized at a provincial level²⁶³, and was acknowledged by then Minister of Foreign Affairs Maxime Bernier in remarks at the opening of a new Canadian training centre at the Kandahar provincial reconstruction site on April 13, 2008: "Accountable and professional Afghan National Police is essential to stability and supporting the rule of law in Afghanistan. Establishing effective rule of law is essential to rebuilding Afghanistan, promoting peace, stability and democracy, a goal that we all share."²⁶⁴ Another element to consider is adequate oversight of the large number of private security personnel operating in Afghanistan.²⁶⁵

Building a competent, trustworthy Afghan army of 70,000 (since increased to 80,000²⁶⁶) and police force of 62,000, for a total of 132,000 by 2011, is a benchmark goal of the 2006 Afghanistan Compact. Specifically with regard to the police

component, the Compact states: "By end-2010, a fully constituted, professional, functional and ethnically balanced Afghanistan National Police and Border Police with a combined force of up to 62,000 will be able to meet the security needs of the country effectively and will be increasingly fiscally sustainable."²⁶⁷ According to the January 2008 Report of the *Independent Panel on Canada's Future Role in Afghanistan*, this combined force total was subsequently amended upwards to 82,000.²⁶⁸ It is difficult to be precise about the exact numbers actually on the job. In February 2008 the Afghan Ministry of the Interior provided the Afghanistan Compact's Joint Coordination and Monitoring Board with a December 2007 estimate of 75,000 employed by the Afghanistan National Police (ANP) and foresaw the involvement of 1,417 contractors. The Ministry further stated that it was in the process of commissioning an professional and independent review.²⁶⁹ In June 2008, Brig.-Gen. Peter Atkinson told the House of Commons Standing Committee on National Defence that as of February 1, 2008 the force strength of the Afghan National Police had reached 76, 410 (93% of the numerical goal). However, only half of the target for the Afghan Border Police (9,000 of 18,000) had been reached.²⁷⁰

Canada currently has 60 soldiers and police officers working with the border police, which have responsibility for patrolling Afghanistan's 5,500-kilometre border, 14 land border crossings and four international airports.²⁷¹ At the same time, it is widely recognized that much still needs to be done with regard to the Afghan police forces as a whole in terms of their quality as well as numbers. Together with Afghan authorities, Canada and other international partners are striving to make progress on achieving the necessary institutional reforms, force strengths, and training goals.²⁷²

The Afghanistan Compact also affirms the following: "Democratic governance and the protection of human rights constitute the cornerstone of sustainable political progress in Afghanistan. ... Reforming the justice system will be a priority for the Afghan Government and the international community. The aim will be to ensure equal, fair and transparent access to justice for all based upon written codes with fair trials and enforceable verdicts. Measures will include: completing legislative reforms for the public as well as the private sector; building the capacity of judicial institutions and personnel; promoting human rights and legal awareness; and rehabilitating judicial infrastructure."²⁷³

Here again, the proof of progress will be putting these aims into practice. Barnett Rubin observed in 2006 that: "Police cannot provide security without courts. The judiciary is the sole part of the state still dominated by the ulama, the learned clergy, who play a central role in determining—and undermining—the legitimacy of governments. Hence judicial reform involves sensitive issues. By now however, the lack of judicial reform has become a bottleneck for security, governance, and economic development."²⁷⁴

In proceeding, the international community needs to be cognizant of the fact that Afghanistan is an Islamic republic as defined by its constitution approved by

almost all members of the 502-member Constitutional Loya Jirga on 4 January 2004.²⁷⁵ The current constitution under Chapter One “The State” affirms in Article Two: “The religion of the state of the Islamic Republic of Afghanistan is the sacred religion of Islam”, and in Article Three that: “In Afghanistan, no law can be contrary to the beliefs and provisions of the sacred religion of Islam.”²⁷⁶ The new Afghanistan National Development Strategy also makes clear that “Islamic values” are to be reflected in every aspect of government policy.²⁷⁷

Obviously it makes a difference how liberally or narrowly these provisions are interpreted by the courts. Other issues of legal human rights import have come before Afghanistan’s legislature – the 249-seat lower house, the “Wolesi Jirga”, and the 102-seat upper house, the “Meshrano Jirga”. Two in particular are described in a document prepared for the US Congress:

Parliamentary opposition contributed to [Afghan President Hamid] Karzai’s apparent dropping of a July 2006 proposal to revive a “Ministry of Supporting Virtue and Discouraging Vice,” a ministry that was used by the Taliban to commit major human rights abuses. Karzai said the ministry would focus on advice and public relations to encourage Islamic behavior. Another significant vote came in February 2007, when both houses passed a law giving amnesty to so-called “warlords,” the faction leaders who participated in the two decades of anti-Soviet and then civil war. Despite demonstrations in Kabul by 25,000 Afghans supporting the resolution, Karzai returned a modified draft giving victims of these commanders the right to seek justice for any abuses. The new version was passed and has become law.²⁷⁸

As the Committee heard from witnesses, concerns persist about Afghanistan’s criminal justice system at all level from courts to corrections and prison conditions. As Hilary Homes of Amnesty International Canada told the Committee in March 2008: “Many promises have been made to improve human rights through the mandates of the international forces, the United Nations, the recent Rome conference on the rule of law in Afghanistan, and of course the Afghan constitution itself. These commitments to creating and strengthening institutions and building a broad culture of human rights to ensure their survival must be followed through if the progress that has been made is not to be lost.”²⁷⁹ At the same time, Amnesty International’s Canadian Secretary General Alex Neve agreed with another witness, journalist and author Sally Armstrong, that the Canadian-supported Afghanistan Independent Human Rights Commission has achieved some real success.²⁸⁰ In that context, he appealed for further support from Canada for this body:

The Afghanistan Independent Human Rights Commission is an incredibly important institution in the country; it has done some great work. ... There’s a lot of work that they’ve done, not just with respect to this particular issue of battlefield detainees; that’s one very specific issue in a broad human rights landscape. ...there’s a vital need, not just for somewhat increased resourcing, but substantially increased resourcing.²⁸¹

The Committee has heard considerable testimony on the issue of detainees, which remains a matter under judicial review in Canada. What we would underline

is that the Afghanistan motion passed by the House of Commons on 13 March 2008 stipulates that “with respect to the transfer of Afghan detainees to Afghan authorities, the government must: (a) commit to meeting the highest NATO and international standards with respect to protecting the rights of detainees, transferring only when it believes it can do so in keeping with Canada’s international obligations; (b) pursue a NATO-wide solution to the question of detainees through diplomatic efforts that are rooted in the core Canadian values of respect for human rights and the dignity of all people; (c) commit to a policy of greater transparency with respect to its policy on the taking of and transferring of detainees including a commitment to report on the results of reviews or inspections of Afghan prisons undertaken by Canadian officials.”

The Canadian government must be held to the above commitments. In addition, while respecting Afghanistan’s sovereignty, it has also made internationally-binding commitments under the terms of the 2006 Afghanistan Compact and it must be held to those. In the words of Marc André Boivin to the Committee, “internationally, the Afghan government must be required to meet its obligations in the areas of human rights, freedom of the press and freedom of association and to fully shoulder its responsibilities to its population.”²⁸²

Recommendation 27

As part of its quarterly progress reports to the Parliament of Canada on the Canadian mission in Afghanistan, the Government of Canada should include detailed information on what steps are being taken, and with what success, to implement the commitments on governance, rule of law and human rights—including benchmarks and timelines—undertaken by the Islamic Republic of Afghanistan and the international community under the terms of the Afghanistan Compact.

Recommendation 28

Given the progress that has been achieved to date working with the Afghanistan Independent Human Rights Commission, the Government of Canada should increase its support to that vital body so as to ensure that it has sufficient capacity and resources to effectively carry out its mandate.

Recommendation 29

In addition, with respect to the issue of transfer of Afghan detainees to Afghan authorities, the Government of Canada should indicate in its future reports the details of what it is doing to implement the terms of the Afghanistan motion passed by the House of Commons on March 13, 2008.

Anti-Corruption and Counter-Narcotics Efforts

We made it clear to the president [of Afghanistan] that Canadians expect that if we're going to be in Afghanistan – Canadian lives are being lost there, there's a lot of money being spent – there's got to be a sense of public confidence that the money and the lives are in pursuit of something worthy. And when there's a scent of corruption you get people turning off. And so, I explained to him the importance of dealing with that.

Minister of Foreign Affairs David Emerson,
Paris, June 12, 2008²⁸³

Everyone will agree that corruption is a cancer that must be constantly combated. Afghanistan, which ranked 172 out of 179 countries surveyed on a Transparency International index cited in a 2006 UN report, is clearly a hard case in point.²⁸⁴ The Afghanistan Compact signed in early 2006 states that: "The UN Convention against Corruption will be ratified by end-2006, national legislation adapted accordingly by end-2007 and a monitoring mechanism to oversee implementation will be in place by end-2008." Afghanistan actually signed the Convention in February 2004 and it was ratified by parliament in August 2006, meeting the Compact commitment. The last element of implementation remains the most crucial. Work continues in that area in 2008 assisted by international donors.²⁸⁵

There is no time to lose. As Barnett Rubin observed several months after the adoption of the Compact: "Afghanistan's weak administration has few if any effective controls over corruption, which has undermined support for the government. Some systems have been instituted to prevent the most important types of corruption, notably a system requiring transparent public bidding for procurement. Increasingly, however, ministries are sidestepping this procedure and signing single-source contracts, many of which are then approved by the president in the interest of not delaying important projects. The compact obliges the government to fight corruption without saying how."²⁸⁶

The Committee observes that some progress has been made through the establishment in August 2007 of the Independent Directorate for Local Governance (IDLG) with a mandate to review the performance of subnational governance appointees. Indeed, as of early May 2008, the IDLG had "fired the governors of eight of Afghanistan's 34 provinces."²⁸⁷ Afghanistan has also established a High Level Commission against Corruption which has produced a "roadmap" document "Fighting Corruption in Afghanistan – Strategy and Action".²⁸⁸ Afghanistan needs to be encouraged to continue to strengthen such oversight and anti-corruption measures.

Improving government accountability and performance is a joint responsibility of the Afghan government and international partners. Rubin, who subsequently testified before the Committee several times, had recommended in 2006 that: "The Afghan president should tell his cabinet that he will no longer sign single-source contracts without exceptional circumstances and that all ministers

found proffering such contracts will be sacked. International donors should invest in building the capacity of the Afghan government to draft proposals and process contracts so that transparent procedures do not lead to intolerable delays."²⁸⁹

The need to keep the pressure on for reform was fully recognized by then Minister of Foreign Affairs Maxime Bernier when he stated to the Committee:

The fight against corruption in the public service is an important element, and Canada is making enormous efforts to help the Afghan government make its institutions more responsible. ... That government must be present throughout the country, and in order for it to do that, the existing corruption has to be eliminated. We want the government to have the utmost credibility among the people; that is why we and the international community, together, are fighting to reduce and eliminate corruption in the various components of the Afghan public service. Canada has also insisted that the Afghanistan Compact include an important clause on the creation of a fair and transparent mechanism for reviewing government appointments. As you know, corruption is a human thing, and we want to be sure that the people whom the Afghan government appoints to various positions, to senior positions, such as chief of police, lawyers in the department of Justice, directors of security in the districts and provincial governors, for example, are above any suspicion of corruption. The mechanism for appointments to senior posts was recently established by order of the Afghan government, in September 2006, and we are currently working with our international and Afghan partners to ensure that the order is carried out.²⁹⁰

In subsequent testimony, Surendrini Wijeyartne of the Canadian Council for International Cooperation agreed that: "Canada and other donors have a distinct opportunity to take a very strong diplomatic role ensuring that the senior appointments panel functions fully and credible and doesn't become manipulated by the government."²⁹¹ At the same time, *how* this role is played can be a delicate matter, as Minister Bernier himself discovered when comments he initially made on 14 April 2008 about the governor of Kandahar province Asadullah Khalid – appearing to link him to corruption – had to be clarified after protests from the Afghan government. Minister Bernier issued a statement that: "Afghanistan is a sovereign state that makes its own decisions about government appointments. I can assure you that Canada fully respects this and is not calling for any changes to the Afghan government."²⁹²

It is true that Afghanistan's government has made anti-corruption reform commitments under the Afghanistan Compact, and it should be held to those. As Sally Armstrong described to the Committee, one problem to be overcome is that during the early years of the state-building process: "What happened, as you know, is that Mujahideen leaders took control of the ministries and simply refused to give them up. Remember that the international community was invited in by the government to help. We weren't invited in to make decisions, and we couldn't say, 'Fire those three ministers.' We couldn't do that; it was not our role. This is a very tricky file."²⁹³ Debate continues about how public or not international donors should be in raising governance concerns linked to corruption. But all agree that the issue

should not be swept under the rug. At least one Afghan government minister, education minister Haneef Atmar, is reported to “want foreign countries to name and shame corrupt officials”.²⁹⁴

Furthermore, dealing with corruption in Afghanistan is impossible to achieve without confronting the enormous illicit drug economy which has infected Afghan society, distorted governance at every level, and fuelled the insurgency.²⁹⁵ Even though opium poppy production for trafficking is banned by the 2004 constitution²⁹⁶, the raw figures are staggering. In 2007 Afghanistan accounted for fully 93% of global opium production; Helmand province next to Kandahar alone supplying nearly half of world production. The value of this illegal economy (around \$5 billion annually, only about 20% of which is income at the “farm-gate”) is far higher than what Afghanistan receives in international aid, and is greater than any other country in the world in comparison to the size of the legal GDP. Indeed according to the United Nations Office for Drugs and Crime (UNODC) and the World Bank, the magnitude is virtually unprecedented in modern experience.²⁹⁷ Moreover, this is a demand as well as a supply problem. Rates of drug abuse are rising inside Afghanistan, which now has nearly a million addicts as well as disturbingly high levels of mental illness.²⁹⁸ Most opium, however, is exported, mainly to Europe where its street value has been estimated at \$60 billion annually²⁹⁹. Some 70% of global heroin is refined from raw opium within the country. This in turn requires the interdiction of trafficking in precursor chemicals such as acetic anhydride used to make heroin.

The complexity of the problem, its links to Taliban insurgency – it is estimated that from 20–40% of Taliban financing comes from opiate exports³⁰⁰ – and government corruption, are compounded by the problems with existing counter-narcotics approaches which have been amply documented.³⁰¹ The Committee has heard considerable testimony outlining the issues.³⁰² One of our witnesses, noted analyst Barnett Rubin, has called for reformed comprehensive strategies that include long-term rural development and improved cross-border interdiction³⁰³ – which must involve all of Afghanistan’s neighbours, Iran and the Central Asian Republics³⁰⁴, as well as Pakistan.³⁰⁵ This is in line with the Manley report’s assessment that: “Opium profits flow to the Taliban, to criminal elements and to corrupt provincial and central-government officials. The Panel found that different and in some cases contradictory Afghan government and foreign counter-narcotics policies and practices have been working at cross-purposes. Coherent counter-narcotics strategies need to be adopted by all relevant authorities.”³⁰⁶ These approaches must include justice-sector reforms to tighten the prosecution of traffickers. And they must offer effective economic provisions to induce would-be poppy farmers and middlemen to prefer and find alternative lines of work.”³⁰⁷

Efforts to eradicate the poppy crop have been especially contested, including by local Afghan government officials³⁰⁸, and US proposals for aerial spraying have been resisted by Afghan President Hamid Karzai³⁰⁹ and some international partners who feel that this may further alienate small farmers and the migrant labourers who actually harvest most of the raw opium.³¹⁰ Alternative uses

for opium – in effect, a legalization of production – notably the “poppy-for medicine” proposal advanced by the privately-funded Senlis Council led by Canadian Norine MacDonald³¹¹ – have attracted interest. The Manley panel report stated cautiously that: “As one possibility, a limited poppy-for- medicine project might be worth pursuing. Any good strategy will take time to yield results.”³¹² However, the Senlis proposals have been rejected by the Afghan and Canadian governments and critiqued by knowledgeable analysts.³¹³

The latest report of the UN Secretary General on the situation in Afghanistan observed some “significant momentum” in counter-narcotics efforts in response to the alarming rise in production in trafficking in 2007, but also presented a mixed picture:

The Government [of Afghanistan] will provide force protection to counter-narcotics operations, bearing in mind the powerful link between the drug industry and the insurgency. The plan strongly emphasizes the importance of alternative development, a province-centred approach and strengthened donor support for the Counter-Narcotics Trust Fund, the successful restructuring of which is essential to its improved performance. ... There is an urgent need for strengthened counter-narcotics leadership based on clarity regarding the roles and responsibilities of the Ministry of Counter-Narcotics and other relevant authorities. ... In 2008 opium-poppy cultivation is not expected to change significantly, according to the Opium Winter Rapid Assessment Survey issued by the United Nations Office on Drugs and Crime in February. Cultivation remains concentrated, and is likely to increase, in the insurgency-affected provinces in the south and west. No major change is expected in Helmand province, which accounted for over half of Afghan production last year. While, on a positive note, 12 provinces are expected to remain free of opium cultivation this year, Afghanistan is emerging as one of the largest suppliers of cannabis in the world, with an estimated 70,000 hectares of cannabis crops cultivated in 2007.³¹⁴

Recommendation 30

The Government of Canada should use prudent and measured diplomacy to hold the Afghanistan government to its anti-corruption commitments under the Afghanistan Compact. The Government of Canada should support a coordinated approach to anti-corruption measures and in particular should work with the Government of Afghanistan and its international partners to ensure that the senior appointments panel is functioning effectively as a key part of preventing corruption within the institutions of governance.

Recommendation 31

The Government of Canada should work with the Government of Afghanistan and international partners to reform counter-narcotics policies so that effective and coherent counter-narcotics strategies can be adopted. All feasible measures should be examined in that regard.

Support for Accountable Governance, Multiparty Democracy, Elections, and Effective Legislative Institutions

Building an effective, more democratic state in Afghanistan will be a long, difficult process, one in which, rather than the imposition of any Western “models”, local characteristics in conformity with *both* Afghanistan’s Islamic constitution and its international human rights obligations must be respected. In the Committee’s July 2007 report on Canadian assistance to international democratic development, we noted how Elections Canada supported the electoral processes of 2004 (presidential) and 2005 (parliamentary) and how other Canadian expertise in this field has been deployed in Afghanistan. A Canadian role in additional democratic development activities in Afghanistan was suggested to the Committee by several witnesses. At the same time, our report stated that “much greater knowledge of the highly varied circumstances in Afghanistan is essential for a long-term democratic development program for that country to have a chance to succeed.”³¹⁵ If anything, events since then have reinforced that view.

At the time of the Bonn Agreement of December 2001, the mood was one of buoyant optimism, with the preamble to it ambitiously calling for “the establishment of a broad-based, gender sensitive, multi-ethnic, and fully representative government”.³¹⁶ The “Timelines and Benchmarks” appended to the 2006 Afghanistan Compact (see Appendix II) address governance and participation but do not make any specific reference to democratic goals as such. Clearly, notwithstanding the holding of the first democratic elections in decades, democracy-building in Afghanistan remains a work in progress.

By way of brief background, Afghanistan’s 2004 constitution instituted a form of presidential system in which voting for the president (along with two vice-presidential candidates as part of the “ticket”) is by direct popular vote for a five-year term. No president can serve more than two terms. The bicameral national legislature is divided into an elected lower chamber (also five-year terms), the 249-seat *Wolesi Jirga* (House of People) and the partly-elected, partly-appointed upper chamber the *Meshrano Jirga* (House of Elders). The *Wolesi Jirga* reserves ten seats for the ‘kuchi’ (nomad) population (three of which must be held by women), and requires that two female candidates be elected from each of the country’s 34 provinces in order to give women overall about 25% of the seats. The president appoints one-third of the members of the *Meshrano Jirga* (half of these must be women); the others are to be selected, one-third by elected provincial councils, and the final third by about 400 district councils (although elections to the latter have been postponed).³¹⁷ As of April 2008, female representation was 27.7% in the lower house (67 of 242 sitting members) and 21.6% of the upper house (22 of 102 members).³¹⁸

Adding to the complexity of the system, and seen by a number of analysts as problematic, is the fact that the parliamentary electoral process is conducted using the complicated little-known and little-used proportional representation system known as the Single Non-Transferable Vote (SNTV). It appears that the choice of SNTV was at least in part motivated as a means to inhibit the formation of political parties, but it is hard for the average person, much less an illiterate majority, to understand it and has resulted in some perverse effects. This is only one of the questions that surround legislative development in Afghanistan.³¹⁹ Another is the parliament's ability to provide proper oversight of public expenditures. Indeed this aspect of accountable governance affects Afghan government as a whole, since, as Nipa Banerjee stated to the Committee – "A government's primary accountability is to its people. Both overdependence and long-term dependence of a government on aid transfers the government's accountability from its citizens to the donor community."³²⁰

With respect to parliamentary development, in addition to some bilateral donor support, there are multilateral initiatives such as the United Nations Development Program's Support to the Establishment of the Afghan Legislature (SEAL) which started working in 2005.³²¹ After decades of dictatorship and war, these have had to start from a very low base. Efforts are also underway to provide support for women parliamentarians, although again, there is a long road ahead. Surendrini Wijeyaratne told the Committee that "the women in Parliament do face more challenges and that there is a need to further support them. There is a lot of intimidation, a lot of harassment for all of them to do their jobs. There does need to be much more support so that these women, after having gone to Parliament, are able to actually do their jobs in Parliament."³²²

Also looking ahead, witnesses told the Committee that the time is now to start preparing in earnest for the next electoral cycle in 2009 (presidential in September) and 2010 (legislative). Indeed UN Secretary General Ban Ki-Moon stated in his most recent report on Afghanistan to the Security Council that: "Preparations must begin immediately on voter registration and planning for the next elections. This requires decisions by the Afghan authorities on electoral dates and the adoption of electoral legislation. The international community will need to begin mobilizing funds to support these vital processes, especially that for voter registration, which must start in the summer of 2008 in order for elections to be held in 2009."³²³

The comments on this subject by Hon. John Manley, Chair of the Independent Panel on Canada's Future Role in Afghanistan, also deserve citing in full:

... I want to underscore the importance of the upcoming election, in part because one of the things we're trying to instil is democratic institutions, but also because the past elections are a benchmark for how these elections will be run. By every measure, I think they were remarkably successful, given the state of affairs at the time; they will be a reference point for the 2009 elections, which I think a lot of

people hope will combine both presidential and parliamentary elections. If they don't go well, it's going to be a serious problem, not just for Afghanistan, but also for the international community. So it's right that these should be focused on.

Canada actually has some history of involving ourselves with those. Elections Canada was very involved with the last round of elections. Therefore, we ought to be heavily engaged, whether it's through UN agencies or the OSCE, or wherever that coordination comes from. This is one of the things that we do quite well and should be contributing to.³²⁴

Other witnesses also pointed to the upcoming elections process and Canada's role in supporting that. Grant Kippen, who most recently monitored Pakistan's February 2008 elections, and who was Chairman of Afghanistan's Electoral Complaints Commission for the 2005 parliamentary and provincial council elections³²⁵, told the Committee that: "One election does not a democracy make. We have to stay for the longer term. We have to facilitate that understanding, education, and build up the capacity. I think there are a lot of expectations from the international communities about what they would like to see Afghans do in terms of their own governance, etc., but I think we've been woefully inadequate in providing the skills and the knowledge and the capacity to make that happen."³²⁶ He added that "there's a tremendous opportunity for Canadian parliamentarians and the Government of Canada to develop professional working relationships with the new parliamentarians, both at the national assembly and at the provincial assemblies, particularly in Beluchistan, which borders, as everyone knows, on Kandahar province. I think the time is short and I think the opportunity needs to be grasped very quickly in order to do that."³²⁷

Elections by themselves are not enough without follow through in developing and sustaining effective legislative governance institutions, and that links back to the broader prospects for enhancing the legitimacy and stability of the state. As Marc André Boivin explained to the Committee: "The presidential and legislative elections in 2004 and 2005 were clearly a great success. Among peace consolidation specialists, the consensus is that the second and third elections are the decisive ones. In addition to the symbolic success of holding elections, patience is required in establishing structures and institutions that can support a political system that excludes violence as a means to an end."³²⁸

As well, Derek Burney introduced a note of practical realism and caution when he told the committee that "sometimes when you sow the seeds of democracy, you don't get a pristine verdict from the electorate. There may be many reasons why some of these people are elected by their local people, but it's very difficult for the international community to go in and impose a standard of democracy that suits our interests, as opposed to what they see as being in their interest."³²⁹

In sum, the Committee heard that more could be done to accompany Afghans in *their* journey towards realizing the goals of free and fair elections, multiparty democracy, effective legislative institutions, and accountable democratic governance overall. But we cannot presume to know what is best for them. This is a learning process on all sides and one that must be continued over the long term.

Recommendation 32

The Government of Canada should examine ways to increase its support for the development of both the national legislature of Afghanistan and elected subnational governance institutions, building on lessons learned from work that has already taken place in this regard. This should include additional support tailored to the needs of women parliamentarians. Furthermore, Canadian assistance to legislative and other aspects of democratic development must ensure that this is a sustainable Afghan-led process that respects Afghan priorities and strengthens Afghan capacities for democratic representation and oversight. At the same time, Canada should help Afghanistan to build its democracy in a way that fulfills Afghanistan's international human rights obligations.

Recommendation 33

The Government of Canada should immediately examine how best to provide support for Afghanistan's next democratic elections in 2009-2010 in coordination with the relevant Afghan authorities and international partners. The Government of Canada should also foster professional working relationships between Canadian parliamentarians and Afghan legislators at the national, provincial and local levels.

The Future Role of Canada's Strategic Advisory Team-Afghanistan (SAT-A)

One of the most innovative components of Canada's support to good governance has been "Operation Argus", instituted by the Canadian Forces in the summer of 2005 and comprising a team – know as the Strategic Advisory Team-Afghanistan or SAT-A – of about 15 military (out of uniform) and civilian members based in Kabul in order "to help the Government of the Islamic Republic of Afghanistan develop key national strategies, and mechanisms for the effective implementation of those strategies."³³⁰ According to official Canadian government information, the SAT-A includes: "a small command and support element, two teams of strategic planners, a defence analyst, a strategic communications advisor, and a development expert. ... [It] cooperates closely with Canada's Ambassador Arif Lalani and Head of Aid George Saible at the Canadian Embassy, and a senior representative of the Afghan government, to provide direct planning support to government ministries and working groups responsible for development and governance. To date, the SAT-A has worked extensively with the Afghan

government's Ministry of Rural Rehabilitation and Development, and with working groups on national development strategy, public administration reform, and gender equity policy in the Afghan Civil Service. The members of SAT-A planning teams bring a wide range of training, education, experience and strategic planning skills (both civilian and military) to bear on complex civil problems. They embed with Afghan government ministries and agencies and work under Afghan direction to help Afghan government officials integrate the substantive ideas of international experts and their own national leadership into cohesive strategic plans."³³¹

As the SAT-A's first commander Colonel Mike Capstick, now retired from the Forces, told the Committee in March 2008, SAT-A members were involved in the intense effort to produce the Afghanistan Compact and the interim Afghanistan National Development Strategy (IANDS) in time for their approval by the London Conference in early 2006 which he attended.³³² One of our witnesses, Professor Robert Jackson, was very positive about the role that the SAT-A as constituted has played in providing appropriate support to the Afghan government. As he explained the context and nature of the role to the Committee:

There will never be success in Afghanistan until a strong and capable government is set up in Kabul. Of course eradicating the poppy fields, building a few roads, educating more people, and fighting the Taliban are important, but they will never be successful if the democratic institutions and state bureaucracy are not powerful enough to counter the fragmentation caused by powerful warlords.

Canada's Strategic Advisory Team has been helping with this vital task, and the government, in my opinion, should put more funds and more people into this effort. Canada's armed bureaucrats punch above their weight in Afghanistan. They are only 16 officers in number, but their influence in Kabul is impressive. Recently they have been embedded in the departments of education, justice, public service reform, transportation and aviation, and rural rehabilitation and development, and the office of the special economic adviser to the President. They are obviously not included in the department of defence, as their work is not in the security field. This small group consists of dedicated planners and strategic analysts who are bringing their skills to the Government of Afghanistan. They work to bolster the capacity of the government to receive and spend the funds they have and to develop coherent public policies from the centre. When I was there, Afghan government officials, ministers and otherwise, unanimously told me that SAT is doing necessary and excellent work and should be continued.³³³

However another witness, Paul Heinbecker, a former Canadian ambassador to the United Nations, questioned whether the SAT-A should be run as a Canadian Forces operation. He argued to the Committee that "SAT is a very good idea, but if there were ever a case for a whole-of-government approach to something, this would be it. It's not perfectly obvious to me why this should be done by military planners, especially when the ground rules are that they don't do military activities. What I would have said on SAT is that there's been some controversy over how it's being managed. There's no reason that operation should not be part of the overall Canadian operation, and it should be run like every other part of the Canadian government."³³⁴

While he did not address the issue of the planners being serving members of the Canadian Forces operating under Operation Argus, Professor Jackson disagreed on the following grounds: "These SAT people work for Afghan ministers. Let's assume an American diplomat was on secondment in the Department of Foreign Affairs here in Ottawa. Would we want that person to report back to Washington, or would we want him to report to his minister here in Ottawa? Of course we'd want him to report to his minister in Ottawa. The whole point about this staff is that they need to work for what the Afghan ministers want them to do, and not for what Canada wants them to do."³³⁵

The Committee heard from witnesses that the important work of the SAT-A should be continued, and that it should be enhanced as warranted by circumstances, on a basis that is mutually satisfactory to the governments of Canada and Afghanistan. Appropriate reporting relationships should be reviewed as part of developing and finalizing the comprehensive Canadian public strategy for Afghanistan that we recommended in the Introduction.

Recommendation 34

The strengthening and extension of the mission of the Strategic Advisory Team-Afghanistan in Kabul should be reviewed by the Special Committee on the Canadian Mission in Afghanistan. On the basis of this Committee's recommendations, the Government of Canada should consider whether or not to enhance the Advisory Team's mission and strengthen the Team through the addition of more civilian members. Subsequently, and in consultation with the Government of Afghanistan, appropriate reporting relationships should be reviewed as part of developing and finalizing the comprehensive Canadian public strategy for Afghanistan called for in Recommendation 1.

Achieving Canadian and International Coordination of Assistance to Good Governance in Afghanistan

Inadequate coordination of assistance to Afghanistan, both military and non-military, and both at the domestic and international levels was a problem repeatedly raised by witnesses before the Committee. As Professor Douglas Bland, Chair in Defence Management Studies in the Queen's University School of Public Policy Studies, told the Committee: "We can have slogans like three Ds, and that's all they are – slogans. We need the other slogan, 'whole of government approach,'"which some of us have talked about for a long time, to bring the efforts of ... all the parts of the government together so they work in a coherent way under a strategy. ... We haven't adjusted the Canadian bureaucracy to the steady piece of the commitments to NATO and UN peacekeeping. ... So we need to think about how we are going to handle that politically, bureaucratically, and with all the instruments of government."³³⁶

The need for a better system within Canada was also underlined in the January 2008 *Report of the Independent Panel on Canada's Future Role in Afghanistan*, and has resulted in some Canadian “whole-of-government” measures being implemented in terms of the Afghanistan Task Force within the Privy Council Office and the creation of the Cabinet Committee on Afghanistan. Parliament has also moved forward with the creation of the Special House Committee on Afghanistan according to the terms of the motion passed by the House of Commons on 13 March (see Appendix 1).

The Committee is encouraged by these developments and believes that these will strengthen the elaboration of a comprehensive Canadian public strategy for Afghanistan that includes regular reporting to Parliament and better communication with Canadians on goals and progress towards results.

In the area of governance, Nipa Banerjee told the Committee that: “The international community’s response to institution building is totally uncoordinated. Despite the rhetoric of coordination by addressing the Afghanistan Compact benchmarks, it is quite clear that the international community has no shared vision, much less a common strategy.”³³⁷ Yet as clearly observed in a report on the situation in Afghanistan released the same day in March by UN Secretary General Ban Ki-Moon to the Security Council, that is precisely what is needed, now more than ever. To cite the report:

To meet the security challenge and stabilize Afghanistan, a common approach is needed that integrates security, governance, rule of law, human rights and social and economic development. The partnership between the Government, ISAF, the United Nations and the international community remains essential to this approach, which must also be aimed at implementing, under Afghan Government leadership, the shared vision of the Compact, with parliamentary, civil society and private sector support.³³⁸

Canada should do all it can internationally to promote the common approach advocated by the UN Secretary General. Domestically, there are also still further measures that should be considered. Col. (ret.) Mike Capstick welcomed the PCO Afghanistan Task Force, the Cabinet Committee on Afghanistan, and the Special House of Commons Committee on Afghanistan. He also made several suggestions to the Committee in this regard which he has subsequently raised in the April 2008 issue of *Policy Options*. As the former commander of Canada’s SAT-A in Kabul told the Committee:

These positive steps must now be supported by the development of a comprehensive public strategy that defines Canadian objectives in Afghanistan—the ends; specifies the organizations, methods, priorities, and benchmarks required to achieve these ends—the ways; and quantifies the necessary commitment of human and financial resources—the means. This strategy must accord with the compact and serve as the authoritative guidance for Canada’s “whole of government” effort. It would permit you as parliamentarians to monitor progress and at the same time fully inform Canadians of our goals in Afghanistan

and our plan for achieving them. Taken together, the new cabinet committee, the task force, the special parliamentary committee, and a public Afghan strategy can only improve our national strategic coherence.³³⁹

Colonel Capstick made an important point to the Committee about the need to improve domestic Canadian government coordination.³⁴⁰ More specifically, he proposed a new position to oversee the implementation of such a comprehensive, coherent and coordinated Afghanistan strategy. As he argued before the Committee: "Despite the strong diplomatic skills of our foreign service officers, the leadership and management of a complex, multi-dimensional operation such as the Afghan mission is simply not a core competency of Canada's ambassadors, nor is it an appropriate role for senior military commanders. To overcome this, the Prime Minister should appoint a prominent and experienced Canadian as a special envoy. This envoy should have the authority to act as the head of Canada's "country team" in Afghanistan and a specific mandate to ensure that Canada's Afghan strategy is coordinated. Reporting to the PM, the envoy should be supported by a strategic coordination team of approximately four people. They should have experience in Afghanistan and expertise in security, governance, and development, as well as proven planning and coordination skills at the strategic level. To ensure their independence from the natural bureaucratic pressures that would certainly affect their judgments, the members of this team must not be serving soldiers or public servants. This team would advise the prime minister's envoy, review all projects and activities, ensure strategic coherence, and act as the envoy's eyes and ears throughout the country."³⁴¹

Recommendation 35

The Government of Canada should increase its efforts towards achieving the improved coordination of Canadian government efforts in Afghanistan linked to the implementation of a comprehensive public strategy. In that context, the Government of Canada could consider appointing an experienced Canadian coordinator for Afghanistan. Furthermore, the Government's approach must be field tested and coordinated with those of Afghan authorities. At the broadest strategic level, the Government should use all diplomatic means to push for the improved international-Afghan coordination that will be required to meet the commitments which all parties have made under the terms of the Afghanistan Compact.

Notes to Part III

- 218 "Strategic Chaos and Taliban Resurgence in Afghanistan", Testimony to the US House of Representatives Committee on Foreign Affairs Subcommittee on the Middle East and South Asia, Washington D.C., April 2, 2008, <http://www.crisisgroup.org/home/index.cfm?id=5370&l=1>.
- 219 *Evidence*, FAAE Meeting No. 14, February 14, 2008, 4.
- 220 *Evidence*, FAAE Meeting No. 19, March 13, 2008, 15.
- 221 Remarks to the Canadian-American Trade Summit in Myrtle Beach, South Carolina, cited in Theo Caldwell, "The 'Vimy effect' – 91 years later", *The National Post*, April 7, 2008, p. A12.
- 222 "Success in Afghanistan: how to define it, how to make it happen", Speech at the Policy Dialogue conference, European Policy Centre, Brussels, April 2, 2008, <http://www.crisisgroup.org/home/index.cfm?id=5371&l=1>.
- 223 *Evidence*, FAAE Meeting No. 23, April 10, 2008, p. 8.
- 224 United Nations Mission in Afghanistan, Press Conference, March 10, 2008, <http://www.unama-afg.org/news/pc/Index.htm>.
- 225 See, for example: numerous reports on Afghanistan by the International Crisis Group (<http://www.crisisgroup.org/home/index.cfm?id=1266&l=1>); the Afghanistan Research and Evaluation Unit (http://www.areu.org.af/index.php?option=com_content&task=view&id=12&Itemid=53); the Centre for Conflict and Peace Studies Afghanistan, <http://www.caps.af/>; the London School of Economics Crisis States Research Centre (<http://www.crisisstates.com/publications/publications.htm>), among others; additionally, the 12 articles in *International Peacekeeping*, "Special Issue: Afghanistan in Transition: Security, Governance and Statebuilding"; Robert Rotberg, ed., *Building a New Afghanistan*, World Peace Foundation and Brookings Institution Press, Cambridge and Washington D.C., 2007; The Asia Foundation, *State-Building, Political Progress, and Human Security in Afghanistan: Reflections on a Survey of the Afghan People*, San Francisco and Kabul, April 2007, <http://www.asiafoundation.org/publications/>.
- 226 Stefan Lehmeier, Coordinator, Canadian Peace building Coordinating Committee, Afghanistan Reference Group, *Evidence*, FAAE Meeting No. 5, November 29, 2007, p. 10.
- 227 Amrullah Saleh, *Strategy of Insurgents and Terrorists in Afghanistan*, National Directorate of Security, Kabul, 2006, cited in Seth Jones, "The Rise of Afghanistan's Insurgency: Flawed Ideas about Failed States", *International Security*, Vol. 32, No. 4, 2008, p. 20.
- 228 *Evidence*, FAAE Meeting No. 6, December 4, 2007, p. 9. Ambassador Samad also observed in remarks to a 19 June 2008 Ottawa panel co-sponsored by the Friedrich Ebert Foundation and the North-South Institute, "Afghanistan: Peace and Prosperity for the People and a Test Case for NATO", that the first years of international intervention in Afghanistan had not sufficiently addressed these dimensions. By the second phase of international intervention, coinciding with the resurgence of the Taliban, problems of "corruption and impunity" had become "acute".
- 229 As an editorial in *The Economist* put it: "The weakness and corruption of Afghanistan matters more [than NATO troop levels to Western purposes there]". ("Afghanistan: How the 'good war' could fail", May 24, 2008, p. 18.)

-
- 230 Cited in Peter Goodspeed, "An Afghan's fears", *National Post*, May 17, 2008, p. A20. The book is Ashraf Ghani and Clare Lockhart, *Fixing Failed States: A Framework for Rebuilding a Fractured World*, Oxford University Press, 2008.
- 231 Islamic Republic of Afghanistan, *Afghanistan National Development Strategy (2008-2013)*, Government of Afghanistan, Kabul, April 2008, p. 61.
- 232 See Andrew Bishop, "Can Paris save Afghanistan?", *Middle East Times*, June 5, 2008; Nipa Banerjee, "Remember who we're supposed to be helping", *The Ottawa Citizen*, June 12, 2008, p. A17.
- 233 Cited in Cyril Vanier and Armen Georgian, "Donors led by the United States pledged about \$20 billion in aid to Afghanistan on Thursday but said Kabul must do far more to fight corruption", Reuters, June 12, 2008.
- 234 Cited in Peter O'Neill, "Canadians won't tolerate corruption in Afghanistan; Wasted resources will chip at mission confidence: Emerson", *The Calgary Herald*, June 13, 2008, p. A24.
- 235 *Afghanistan National Development Strategy (2008-2013)*, p. 62.
- 236 Cited in Jon Hemming, "Calls to back \$50bn Afghanistan aid plan", Kabul, Reuters, May 22, 2008. The amount of \$50 billion would be more than twice as much as the \$24 billion cumulative total of aid pledges in the three donor conferences held since 2002.
- 237 As told to Claire Billet of the television network, France 24, cited in N. Germain, "In an unusually frank interview with FRANCE 24, the UN's aid chief in Afghanistan says too much Western aid goes back to the donor countries, instead of the Afghan people it was intended to help", June 11, 2008.
- 238 *Evidence*, FAAE Meeting No. 16, March 4, 2008, p. 10. The report is by Sarah Lister, *Moving Forward? Assessing Public Administration Reform in Afghanistan*, Afghanistan Research and Evaluation Unit Briefing Paper, September 2006; see also Lister, "Understanding State-Building and Local Government in Afghanistan", London School of Economics Crisis States Research Centre, Working Paper No. 14, May 2007, and more generally Hamish Nixon, *Aiding the State? International Assistance and the Statebuilding Paradox in Afghanistan*, AREU Briefing Paper Series, April 2007, http://www.areu.org.af/index.php?option=com_content&task=view&id=39&Itemid=73.
- 239 *Evidence*, FAAE Meeting No. 16, March 4, 2008, pp. 8-10.
- 240 *Evidence*, FAAE Meeting No. 19, March 13, 2008, p. 6.
- 241 Barnett Rubin and Humanayun Hamidzada, "From Bonn to London: Governance Challenges and the Future of Statebuilding in Afghanistan", *International Peacekeeping*, Vol. 14, No. 1, January 2007, pp. 17-18.
- 242 Marc André Boivin, "Helping Canadian Policy in Afghanistan to Succeed", Statement presented at FAAE meeting No. 14, February 14, 2008, p. 4. Dr. Boivin is Deputy Director, Francophone Network on Peace Operations, Centre for International Studies and Research (CÉRIUM), University of Montreal.
- 243 *Evidence*, FAAE Meeting No. 17, March 6, 2008, pp. 2-4. Ms. Banerjee is currently with the Graduate School of Public and International Affairs, International Development and Globalization, University of Ottawa.
- 244 *Evidence*, FAAE Meeting No. 16, March 4, 2008, p. 5. See also by Capstick, "Reviewing Canada's Afghan Mission", *Policy Options*, April 2008, pp. 22-25; "The war will be won in Kabul", *The Ottawa Citizen*, April 14, 2008, p. A11.

-
- 245 Rubin and Hamidza, "From Bonn to London: Governance Challenges and the Future of Statebuilding in Afghanistan", 2007, p. 18.
- 246 *Evidence*, FAAE Meeting No. 19, March 13, 2008, pp. 1-2 and 10.
- 247 On the latter, see the analysis by Hamish Nixon, "The Changing Face of Local Governance? Community Development Councils in Afghanistan", Afghanistan Research and Evaluation Unit (AREU) Working Paper Series, Kabul, February 2008.
- 248 The February 2008 report can be accessed online at www.worldbank.org/af. On the CDCs, see also Christine Noelle-Karimi, "Village Institutions in the Perception of National and International Actors in Afghanistan", Center for Development Research, University of Bonn, Amu Darya Series, Paper No. 1, April 2006.
- 249 Press Release of the Islamic Republic of Afghanistan Ministry of Rural Rehabilitation and Development and the World Bank, Kabul, February 4, 2008.
- 250 See Calotta Gall, "Kabul battling Taliban with better governance", *International Herald Tribune*, April 25, 2008, p. 2; and: <http://www.ands.gov.af/ands/andsconts/consultation/front.asp>.
- 251 Sarah Lister and Hamish Nixon, "Provincial Governance Structures in Afghanistan: From Confusion to Vision", AREU Briefing Paper, May 2006.
- 252 The World Bank, *Afghanistan: Service Delivery and Governance at the Subnational Level*, Washington D.C., July 2007, <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/COUNTRIES/SOUTHASIAEXT/0,,contentMDK:21414488~pagePK:146736~piPK:146830~theSitePK:223547,00.html>.
- 253 See the report from the field by Sean Maloney, "Paving the Way in Afghanistan", *Maclean's*, April 21, 2008, pp. 28-32. Dr. Maloney teaches in the war studies program at the Royal Military College of Canada.
- 254 1st Session, 39th Parliament, *Evidence*, FAAE Meeting No. 58, May 29, 2007, p. 2.
- 255, *Evidence*, FAAE Meeting No. 5, November 2007, p. 4. Mr. Isch is Vice-President, International and Canadian Programs, World Vision Canada, which is a member of the Afghanistan Reference Group.
- 256 *Evidence*, FAAE Meeting No. 16, March 4, 2008, p. 6.
- 257 *Evidence*, FAAE Meeting No. 17, March 6, 2008, p. 6. Mr. Landry is a research associate in the Research Group on International Security at the University of Montreal.
- 258 Full information on the conference can be accessed at: <http://www.rolafghanistan.esteri.it/ConferenceRol>.
- 259 Report of the Secretary-General, "The situation in Afghanistan and its implications for international peace and security", March 6, 2008, pp. 6-7, <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N08/255/80/PDF/N0825580.pdf?OpenElement>.
- 260 *Evidence*, FAAE Meeting No. 19, March 13, 2008, p. 4.
- 261 *Evidence*, FAAE Meeting No. 17, March 6, 2008, p. 2.
- 262 *Evidence*, FAAE Meeting No. 14, February 14, 2008, p. 13.
- 263 *Ibid*, p. 14.

-
- 264 Cited in Ryan Cormier, "Training Afghan army, police a key goal: Bernier", *The Ottawa Citizen*, April 14, 2008, p. A6.
- 265 Information received on 10 June 2008 from Dr. Najeeb ur Rahman Manalia, Associate Research Fellow, Centre for Conflict and Peace Studies, Kabul, Afghanistan. (Their website can be accessed at: <http://www.caps.af/>.) According to Dr. Manalai, there are 59 private security firms registered with the Afghanistan Investment Support Agency, but only 36 are so far registered with the Ministry of the Interior under the terms of a new regulation of their activities. The Ministry has shut down a dozen such firms and estimates that 16-25,000 people are currently working for private security companies. For more on Afghan concerns see "Afghanistan cracks down on private security companies", *The Associated Press*, October 11, 2007, <http://www.iht.com/bin/printfriendly.php?id=7849013>.
- 266 The "fielded strength" of the Afghanistan National Army was estimated at 49,000 in the Report of the UN Secretary-General to the Security Council of March 6, 2008, "The situation in Afghanistan and its implications for international peace and security", p. 5.
- 267 *Building on Success, The London Conference on Afghanistan: The Afghanistan Compact*, January 31 -February 1, 2006, "Annex I "Benchmarks and Timelines", p. 6, <http://www.unama-afg.org/news/londonConf/docs/06jan30-AfghanistanCompact-Final.pdf>.
- 268 *Independent Panel on Canada's Future Role in Afghanistan*, January 2008, Appendix 5, p. 78.
- 269 Islamic Republic of Afghanistan, Ministry of the Interior, "Review of the Quality, Structures, and Accountability of the Afghan National Police (ANP)", Report to the Seventh Joint Coordination and Monitoring Board Meeting, Tokyo, February 5-6, 2008, p. 4, <http://www.and.s.gov.af/ands/jcmb/site/index.asp?page=i7>.
- 270 House of Commons Standing Committee on National Defence, *Evidence*, Meeting No. 30, June 10, 2008, pp. 2-3.
- 271 Ibid.
- 272 There are many studies of the progress and prospects to date. A notably detailed and useful one is by Andrew Wilder, "Cops or Robbers? The Struggle to Reform the Afghan National Police", Afghanistan Research and Evaluation Unit, Issue Paper series, Kabul, July 2007. See also, International Crisis Group, *Reforming Afghanistan's National Police*, Asia Report No. 138, August 30, 2007. More generally on institutional efforts to combat insurgent violence see Seth Jones, "The Rise of Afghanistan's Insurgency: State Failure and Jihad", *International Security*, Vol. 32, No. 4, Spring 2008, pp. 7-40; *Counterinsurgency in Afghanistan*, National Defense Research Institute, RAND Counterinsurgency Study, Vol. 4, June 2008, pp. 68-72, http://www.rand.org/pubs/monographs/2008/RAND_MG595.pdf.
- 273 *The Afghanistan Compact*, op. cit., p. 3.
- 274 Barnett Rubin, *Afghanistan's Uncertain Transition from Turmoil to Normalcy*, Council on Foreign Relations, Center for Preventive Action, Special Report No. 12, March 2006, p. 24, <http://www.cfr.org/publication/10273/>.
- 275 For a useful account see Barnett Rubin, "Crafting a Constitution for Afghanistan", *Journal of Democracy*, Vol. 15, No. 3, July 2004, pp. 5-19. The 2004 constitution draws on that of 1964 considered to be the most progressive of the previous nine. For the full text see RAND, *Democracy and Islam in the New Constitution of Afghanistan*, Centre for Asia

-
- Pacific Policy, Conference Proceedings, Santa Monica, CA, 2003, http://www.rand.org/pubs/conf_proceedings/CF186/.
- 276 *The Constitution of Afghanistan*, unofficial English version, p. 3, <http://www.afghan-web.com/politics/currentconstitutionenglish.pdf>. The official version is published in Afghanistan's official languages of Dari and Pashto.
- 277 See Islamic Republic of Afghanistan, *Afghanistan National Development Strategy (2008-2013)*, April 2008, Section on "Religious Affairs", pp. 67-69.
- 278 Kenneth Katzman, "Afghanistan: Government Formation and Performance", *CRS Report for Congress*, updated June 15, 2007, pp. 5-6, <http://www.fas.org/sqp/crs/row/RS21922.pdf>. Mr. Katzman is Specialist in Middle Eastern Affairs, Foreign affairs, Defense and Trade Division, Congressional Research Service, The Library of Congress.
- 279 *Evidence*, FAAE Meeting No. 16, March 4, 2008, p. 2.
- 280 For Ms. Armstrong's remarks see *Evidence*, FAAE Meeting No. 19, March 13, 2008, p. 2.
- 281 *Evidence*, FAAE Meeting No. 16, March 4, 2008, p. 11.
- 282 *Evidence*, FAAE Meeting No. 14, February 14, 2008, p. 4.
- 283 Cited in Peter O'Neill, "Canadians won't tolerate corruption in Afghanistan; Wasted resources will chip at mission: Emerson", *The Calgary Herald*, June 13, 2008, p. A24.
- 284 According to Transparency International's "2007 Corruption Perceptions Index" that poor rating remained unchanged last year. Moreover, as underlined by Integrity Watch Afghanistan, corruption remains a daily reality for Afghans which undermines government legitimacy at all levels. (See http://fiwaweb.org/index_en.html.)
- 285 For example, in June 2008 the United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC) is hiring an International Expert-Anti-Corruption Strategy to be based in Kabul working with Afghan authorities. (<http://unjobs.org/vacancies/1212249542836>)
- 286 Rubin, *Afghanistan's Uncertain Transition from Turmoil to Normalcy*, op.cit., p. 28.
- 287 Doug Saunders, "The Afghan Mission: 'Bigger than the Taliban' Corruption eats away at Afghan government", *The Globe and Mail*, May 3, 2008, p. A1.
- 288 Islamic Republic of Afghanistan, *Afghanistan National Development Strategy (2008-2013)*, April 2008, p. 62.
- 289 Ibid.
- 290 *Evidence*, FAAE Meeting No.8, December 11, 2007, p. 5.
- 291 *Evidence*, FAAE Meeting No. 19, March 13, 2008, p. 10.
- 292 Foreign Affairs and International Trade Canada, "Minister Bernier Clarifies Recent Comments on Afghan Government", News Release, April 14, 2008, No. 83, http://w01.international.gc.ca/MinPub/Publication.aspx?isRedirect=True&publication_id=386060&Mode=print.
- 293 *Evidence*, FAAE Meeting No. 19, March 13, 2008, p. 3.
- 294 "Afghanistan: A war of money as well as bullets", *The Economist*, May 24, 2008, p. 40.
- 295 As the respected news magazine *The Economist* has observed: "The mafias controlling these [illicit opium] trades are increasingly reliant on the involvement of corrupt officials at

-
- every level of government". ("Afghanistan's opium poppies: No quick fixes", online print edition, June 19, 2008.)
- 296 Growing poppies is not in itself illegal; their use in narcotics production is. Interestingly, Article Seven of the Constitution ratified on January 26, 2004 joins this with observance of universal human rights and the fight against terrorism. Specifically it states: "The state shall observe the United Nations Charter, inter-state agreements, as well as international treaties to which Afghanistan has joined, and the Universal Declaration of Human Rights. The state shall prevent all kinds of terrorist activities, cultivation and smuggling of narcotics, and production and use of intoxicants." (<http://www.president.gov.af/english/constitution.msp>) According to Afghanistan's ambassador to Canada Omar Samad, 80% of Afghans disapprove of poppy production for opiates. (Remarks to the June 19, 2008 Ottawa panel "Afghanistan: Peace and Prosperity for the People and a Test Case for NATO".)
- 297 UNODC and the World Bank 2006, Doris Buddenberg and William Byrd, eds., *Afghanistan's Drug Industry: Structure, Functioning, Dynamics, and Implications for Counter-Narcotics Policy*, November, 2006, http://www.unodc.org/pdf/Afgh_drugindustry_Nov06.pdf.
- 298 Information from Afghan deputy health minister for technical affairs Faizullah Kakar. According to Mr. Kakar, almost two-thirds of Afghans suffer from depression or some form of mental disorder. This and drug abuse are the most urgent health problems facing the country in his view, yet Afghanistan has only two psychiatrists working in the state sector. (Tan Ee Lyn, "Traumatized and depressed, more Afghans turn to drugs, official says", *The Ottawa Citizen*, April 21, 2008, p. A4.)
- 299 "A World Awash in Heroin," *The Economist*, June 28, 2007, based on figures from the United Nations Office of Drugs and Crime (UNODC), *World Drug Report*, June 2007, http://www.unodc.org/unodc/world_drug_report.html.
- 300 Doug Saunders, "Reckoning: Fatal Flower: The Poppy Problem – Afghanistan's drug war yields the wrong kind of casualties", *The Globe and Mail*, May 3, 2008, p. F3.
- 301 See, for example: Larry Goodson, "Bullets, Ballots, and Poppies in Afghanistan," *Journal of Democracy*, Vol. 16, No. 1, January 2005, pp. 24-38, http://www.tecom.usmc.mil/caoc/OF_Afghanistan/Reconstruction/Jan%202005_Bullets%20Ballots%20and%20Poppies.pdf; Jan Koehler and Christoph Zuercher, "Statebuilding, Conflict and Narcotics in Afghanistan: The View from Below," in *International Peacekeeping*, Special Issue: Afghanistan in Transition: Security, Governance and Statebuilding, Vol. 14, Issue 1, January 2007, pp. 62-74; Alain Labrousse, *Afghanistan: opium de guerre, opium de paix*, Paris, Éditions Fayard, 2006; The Transnational Institute, "Missing Targets: Counterproductive drug control efforts in Afghanistan," *Drug Policy Briefing* No. 24, September 2007, <http://www.tni.org/policybriefings/brief24.pdf?%3c>.
- 302 From the 1st Session of the 39th Parliament see: Roland Paris, *Evidence*, FAAE Meeting No. 28, November 8, 2006, p. 12; James Appathurai, *Evidence*, FAAE Meeting No. 42, 27 February 2007, p. 5; Gordon Smith, *Evidence*, FAAE Meeting No. 47, March 29, 2007, pp. 4,6 and 15; Barnett Rubin, *Evidence*, FAAE Meeting No. 47, March 29, 2007, pp. 6 and 16; Col. (ret.) Brian MacDonald, FAAE Meeting No. 48, April 17, 2007, p. 3; Nigel Fisher, FAAE Meeting No. 48, April 17, 2007, p. 4; Marc André Boivin, *Evidence*, FAAE Meeting No. 48, April 17, 2007, p. 12; Marc Sedra, *Evidence*, FAAE Meeting No. 51, April 26, 2007, p. 10; Seema Patel, *Evidence*, FAAE Meeting No. 54, 8 May 2007, pp. 9-10; Norine MacDonald, *Evidence*, Meeting No. 58, May 29, 2007, p. 4.

-
- 303 In addition to Rubin's numerous published writings, see also his 2007 blog instalments on "Informed Comment: Global Affairs," [http://icga.blogspot.com/search/label/Afghanistan:Counter-Narcotics in Afghanistan](http://icga.blogspot.com/search/label/Afghanistan:Counter-Narcotics%20in%20Afghanistan) I: "Defining the Problem"; II "The Value Chain, The Corruption Chain"; III "The False Promise of Crop Eradication"; IV "Beyond Interdiction," August 24, 25, 31 and September 27; "Points on Counter-Narcotics in Afghanistan: A Critique and a Proposal," August 28; V "Is Opium Poppy Cultivation Related to Poverty?," October 22; VI "Alternative Livelihoods or Development?," October 24; "Globalization and Corruption," November 3.
- 304 See United Nations Office on Drugs and Crime, *Securing Central Asia's Borders with Afghanistan*, "Outline Action Plan", September 2007, http://www.unodc.org/documents/regional/centralasia/Microsoft%20Word%20%20yellow_paper_no%20maps_16.09.17pdf.
- 305 On the issue of border controls involving the contested one with Pakistan, matters may also have become more complicated in the wake of the June 13 suicide bombing of the Sarpoza prison in Kandahar City. See Jeff Davis, "Afghanistan Border Diplomacy in Jeopardy", *Embassy*, June 18, 2008, pp. 1 and 12.
- 306 As Jonathan Goodhand points out, counter-narcotics objectives must also be carefully considered in terms of the larger goals of peacebuilding and democratic statebuilding" ("Corrupting or Consolidating the Peace? The Drugs Economy and Post-conflict Peacebuilding in Afghanistan", *International Peacekeeping*, Vol. 15, No. 3, June 2008, pp. 405-423).
- 307 *Report of the Independent Panel on Canada's Future Role in Afghanistan*, January 2008, p. 15.
- 308 For example, Kandahar governor Asdullah Khalid has criticized ISAF troops in this regard. See Graeme Smith, "NATO undermining opium fight, Khalid says", *The Globe and Mail*, April 21, 2008, p. A11.
- 309 As reported from Kabul in *The New York Times*, "Mr. Karzai has repeatedly declared his opposition to spraying the poppy fields, whether by crop-dusting airplanes or by eradication teams on the ground." At the same time, continued US pressure and divisions within the Afghan government have created tensions, leading to a re-evaluation and the putting forward of proposals for a "trial program of ground spraying". (Kirk Semple and Tim Golden, *The New York Times*, October 8, 2007. See also Carlotta Gall, "Afghan poppy set for another big year, UN report warns", *International Herald Tribune*, February 6, 2008.)
- 310 Although some ground-based eradication is underway, there is widespread opposition among expert analysts and other governments to "a Plan Colombia-type aerial eradication program". Joseph Kirsche reports that: "Karzai isn't the only one with misgivings: Some in the Pentagon and the C.I.A. are reluctant to see such a program go forward—particularly before it is possible to offer alternative livelihoods for impoverished farmers who cultivate poppy, the raw material for heroin and opium. These critics fear counterinsurgency efforts against the Taliban and intelligence-gathering operations on the ground would be endangered. Every one of the 25 other NATO allies, meanwhile, staunchly oppose the plan—in particular the British and the Dutch, who also have a lot to lose in the alliance's first deployment outside its traditional theater of operation." ("State Department Pushing Aerial Poppy Eradication in Afghanistan", *Worldpress.org*, February 29, 2008, <http://www.worldpress.org/Asia/3082.cfm#down>.)

-
- 311 The Senlis Council, "Poppy for Medicine: Licensing poppy for medicines: an integrated counter-narcotics, development, and counter-insurgency model for Afghanistan," London, June 2007 (all Senlis publications are available at: <http://www.senliscouncil.net/>).
- 312 *Report of the Independent Panel on Canada's Future Role in Afghanistan*, 2008, p. 15.
- 313 See, for example: Cindy Fazey, "Responding to the Opium Dilemma," in Robert Rotberg, ed., *Building a New Afghanistan*, Washington, Brookings Institution Press and the World Peace Foundation, 2007, pp. 178-204; Nick Grono and Joanna Nathan, International Crisis Group, "Defeating Afghanistan's Drug Fix," *The Christian Science Monitor*, May 31, 2007, <http://www.crisisgroup.org/home/index.cfm?id=4877&l=1>; Najeeb ur Rahman Manalai, "Opium Licensing: Jumping from the Frying-Pan into the Fire", Commentary, Centre for Conflict and Peace Studies Afghanistan, December 10, 2007; Frédéric Grare, "Anatomy of a Fallacy: The Senlis Council and Narcotics in Afghanistan", Centre for international Governance Innovation, State Fragility Working Paper No. 34, February 2008, <http://www.cigionline.org/>.
- 314 "The situation in Afghanistan and its implications for international peace and security: Report of the Secretary General to the Security Council, March 6, 2008, p. 8, S/2008/159, <http://www.un.org/Docs/sc/sqrep08.htm>.
- 315 FAAE, *Advancing Canada's Role in International Support for Democratic Development*, Ottawa, July 2007, p. 164, <http://cmte.parl.gc.ca/cmte/CommitteePublication.aspx?COM=10475&Lang=1&SourceId=213353>.
- 316 The full text can be accessed online: <http://www.afghanagreement.com/AfghanAgreementBonn.htm>.
- 317 For further details see United Nations, Division for Public Administration and Development Management in the Department of Economic and Social Affairs, *Islamic Republic of Afghanistan: Public Administration Country Profile*, January 2006, and Kenneth Katzman, "Afghanistan: Government Formation and Performance", *CRS Report for Congress*, July 2007.
- 318 Information supplied to the Inter-Parliamentary Union, <http://www.ipu.org/wmn-e/classif.htm>.
- 319 See Andrew Reynolds, "Electoral Systems Today: The Curious Case of Afghanistan", *Journal of Democracy*, Vol. 17, No. 2, April 2006, pp. 104-117; "Afghanistan: From Presidential to Parliamentary Elections", International Crisis Group Asia Report No. 88, November 23, 2004; "Political Parties in Afghanistan", International Crisis Group Asia Briefing No. 39, June 2, 2005; "Afghanistan Elections: Endgame or New Beginning?", International Crisis Group Asia Report No. 101, July 21, 2005; "Afghanistan's New Legislature: Making Democracy Work", International Crisis Group Asia Report No. 116, May 15, 2006; David Donovan, "Afghanistan: Democratization in Context", in *Transitions to Democracy – Afghanistan*, Queen's University Centre for the Study of Democracy, Kingston, March 2006.
- 320 *Evidence*, FAAE Meeting No. 17, 6 March 2008, p. 4.
- 321 Details can be accessed online at: http://www.undp.org.af/WhoWeAre/UNDPinAfghanistan/Projects/dcse/prj_seal.htm.
- 322 *Evidence*, FAAE meeting No. 19, March 13, 2008, p. 17. See also Anna Wordsworth, "A Matter of Interests: Gender and the Politics of Presence in Afghanistan's *Wolesi Jirga*", Afghanistan Research and Evaluation Unit, Issues Paper Series, June 2007.

-
- 323 Report of the Secretary-General, "The situation in Afghanistan and its implications for international peace and security", March 6, 2008, pp. 17-18.
- 324 *Evidence*, FAAE Meeting No. 18, March 11, 2008, p. 13.
- 325 This was the first election complaints commission in Afghanistan's history. Through its Kabul headquarters and 34 provincial offices it investigated nearly 7,000 challenges and complaints related to the 2005 vote.
- 326 *Evidence*, FAAE Meeting No. 16, March 4, 2008, pp. 10-11.
- 327 *Ibid.*, p. 12. Others agree with the sense of urgency. For example, Ashraf Ghani, Afghanistan's finance minister from 2002-2004, who is currently chairman of the Institute for State Effectiveness, has stated: "This is an urgent issue. The preparations are very, very partial; very fragmentary. They are not up to par. But I hope they can be mobilized." (Cited in Lee Berthiaume, "Mounting Urgency over Afghan Elections", *Embassy*, May 28, 2008, pp. 1 and 14.)
- 328 "Helping Canadian Policy in Afghanistan to Succeed", Statement presented at FAAE Meeting No. 14, February 14, 2008, p. 4.
- 329 *Evidence*, FAAE meeting No. 18, March 11, 2008, p. 9.
- 330 Operation Argus, Canadian Expeditionary Force Command, updated February 26, 2008, http://www.cefcom.forces.gc.ca/site/ops/argus/index_e.asp. The SAT-A resulted from an August 2004 bilateral Canada-Afghanistan agreement. At the time General Rick Hillier, future Chief of the Defence Staff, commanded ISAF forces in Kabul.
- 331 http://www.forces.gc.ca/site/newsroom/view_news_e.asp?id=1703#argus.
- 332 *Evidence*, FAAE Meeting No. 16, March 4, 2008, p. 5.
- 333 *Evidence*, FAAE Meeting No. 19, March 13, 2008, p. 7.
- 334 *Ibid.*, p. 11.
- 335 *Ibid.*, p. 12.
- 336 *Evidence*, 1st Session, 39th Parliament, FAAE Meeting No. 45, March 22, 2007, pp. 7 and 13.
- 337 *Evidence*, FAAE Meeting No. 17, March 6, 2008, p. 2.
- 338 Report of the Secretary-General, "The situation in Afghanistan and its implications for international peace and security", March 6, 2008, p. 17.
- 339 *Evidence*, FAAE Meeting No. No. 16, March 4, 2008, p. 6. See also Capstick, "Reviewing Canada's Afghan Mission", *Policy Options*, April 2008, pp. 23-24.
- 340 *Ibid.*
- 341 *Ibid.*

CONCLUSION

This is not a time for finger pointing or scaling down commitments. Neither Western publics nor the Afghan people have boundless patience; their support will disappear if the drift is not halted quickly. Other than rhetorically, the international community has aimed too low in Afghanistan, pandering to patronage networks rather than respecting the wishes of ordinary Afghan men and women for accountability and more inclusive peacebuilding. While addressing their own shortcomings, the internationals must also hold the Kabul government accountable for its failings.

International Crisis Group,
"Afghanistan: The Need for International Resolve",
Asia Report No. 145, February 6, 2008, p. ii.

While much has been accomplished since 2001, more remains to be done as we move from "Compact to Impact". ... When empowered with appropriate tools, skills, political support, and respect for human rights, the Afghan people—facilitated by their Government and international partners—will be the key to comprehensive recovery and a durable peace.

Islamic Republic of Afghanistan,
Afghanistan National Development Strategy (2008-2013)
Kabul, April 2008, pp. vi and 1.

Afghanistan is Canada's top international priority and its costliest overseas military and civilian mission since the war in Korea over a half century ago. More than 80 members of the Canadian armed forces and a senior diplomat have lost their lives.

In order to meet the shared goals, benchmarks and timelines set out in the multilateral Afghanistan Compact of 2006, more Canadian engagement may be necessary over the long term in diplomatic, developmental and democratic governance efforts, including in regard to the achievement of sustainable security-sector and rule of law institutions (army, police, border controls, courts, prisons, etc.).

The Committee's report concentrates on Canada's contribution to the integrally linked three main pillars of the Compact: security and sustainable peace; reconstruction and long-term development; good governance, the rule of law, human rights and democratic institutions. We have heard evidence of progress being made, albeit more in some areas than in others.

While that is encouraging, the Committee also agrees with the many witnesses it heard from, the 22 January 2008 report of the Independent Panel on Canada's Future Role in Afghanistan, and the 13 March House of Commons Motion, that the status quo will not suffice. Indeed, as Hon. John Manley bluntly told the Committee, "the status quo is going poorly. The commitment is inadequate.

Afghanistan could be lost.³⁴² Improvements are needed and to that end the Committee has made 35 recommendations to the Government.

In the Committee's view, a combination of realism and resolve is required to effect improvements that benefit ordinary Afghans. That does not mean minimizing the progress made to date or looking for early exits. It does mean facing up to the multi-faceted challenge that remains. Internationally, Canadian General Raymond Henault, Chairman of NATO's Military Committee and a former Canadian Chief of Defence Staff, put both aspects well when he stated recently:

We are making progress in Afghanistan; there is absolutely no doubt of it. ... It's slow progress. This is not a military mission alone. We're never going to achieve success with just military forces on the ground. ... It's not going to work until we get the right overall commitment by the international community on the civil side.³⁴³

What is needed is a comprehensive "big picture" view that aims for a stable democratic Afghanistan at peace with itself and its neighbors. But General Henault added that still on the military side, "the political level has not been able to agree on this comprehensive approach or even to give us the political elements of an effects-based approach – and that's because of political differences [among allied governments]".³⁴⁴ Vigorous continued diplomacy will be required to overcome this weak point among troop-contributing countries and international donors to Afghanistan.

Inside Afghanistan, the legacy of so much war and destruction must also be overcome. And this will take time and patience. As a recent study of international intervention in conflict states concludes: "An extended donor presence ... provides the space for the creation, sustenance, and maturation of institutions that are finally able to undergird the state from rolling back into state failure or donor exit."³⁴⁵

Moreover, Afghanistan remains among the most difficult cases confronting the international community. The compound index in a new survey of state weakness in developing countries ranks Afghanistan behind only Somalia, and its score of zero on both the "security" and "social welfare" indicators is the worst among the 141 countries examined.³⁴⁶

As well, repairing so much damage entails an approach to conflict resolution and development for Afghans that goes much beyond counter-insurgency. As Nick Grono of the International Crisis Group summarized the situation of Afghanistan in April 2008:

The decades of conflict have damaged the country's social fabric, undermining state and traditional resolution mechanisms. Without the institutions to tackle grievances the result is chronic local conflicts – not all, or even most of it directly linked to the insurgency itself. In fact, a recent, nationwide survey by Oxfam, following on from our own 2003 work on peacebuilding, found that the leading cause of conflict in Afghanistan was not the insurgency, but water, land and tribal disputes, in that order. (...) When it comes to tackling the pervasive insecurity in Afghanistan, the Karzai government and the international community need to

hold their nerve and focus on institution building rather than quick fixes. In particular this must be those institutions central to the rule of law and driving service delivery. ... by building such institutions we undercut Taliban legitimacy and their recruitment and support base.³⁴⁷

The Committee agrees that making progress on security, development, and governance in Afghanistan is an interlinked process. We are convinced that Canada is capable of rising to the multi-dimensional challenges of this mission by pursuing a comprehensive public strategy for Afghanistan and by making appropriate improvements in our approach while adapting to changing circumstances as necessary. As long as Afghans need our help, we must not shrink from that responsibility.

Moreover, Canada is in a position to exercise leadership in international efforts to assist Afghanistan. As our ambassador to Afghanistan Arif Lalani told the Special Committee on the Canadian Mission in Afghanistan on May 28, "Afghanistan is a place where we are actually one of the leaders. One of the implications of that is that it's not easy, and as Canadians we need to come to terms with that too. Leadership means that sometimes we do things that are tough and difficult, and I think we are doing that in Afghanistan."³⁴⁸

In that spirit, the Committee's report recommends ways that we believe can strengthen Canada's contribution to Afghanistan's long-term peace and security, development, and democratic governance. None of this will come easily. But we are confident that Canadians are up to the task.

Notes to Conclusion

- 342 *Evidence*, FAAE Meeting No. 18, 11 March 2008, p. 14.
- 343 "Interview", *Janes Defence Weekly*, 26 March 2008, p. 34, www.idw.janes.com.
- 344 Ibid.
- 345 Satish Chand and Ruth Coffman, "How Soon Can Donors Exit From Post-Conflict States?", Center for Global Development (www.cgdev.org), Working Paper No. 141, February 2008, "Abstract".
- 346 Susan E. Rice and Stewart Patrick, *Index of State Weakness in the Developing World*, The Brookings Institution, Washington D.C., 2008, p. 10.
- 347 Speech by Nick Grono, Deputy President, International Crisis Group, Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF)-NATO Parliamentary Assembly Seminar on "Stabilising Afghanistan: Developing Security, Securing Development", April 17, 2008, <http://www.crisisgroup.org/home/index.cfm?id=5396&i=1>.
- 348 House of Commons Special Committee on the Canadian Mission in Afghanistan, *Evidence*, Meeting No. 5, May 28, 2008, p. 12.

LIST OF RECOMMENDATIONS

Recommendation 1

Taking into account the decisions of the House of Commons and the first quarterly report presented to the House on June 10, the Government of Canada should continue its efforts to communicate to Parliament and Canadians a comprehensive strategic policy framework for Canada's multi-year engagement in Afghanistan in support of the international benchmarks already agreed to in the 2006-2011 Afghanistan Compact. Adjustments made as necessary to this Canadian framework should be promptly explained to Parliament and the Canadian public. Future quarterly reports on the implementation of Canadian policy objectives in Afghanistan should include, to the fullest extent, possible frank and detailed results-based assessments of Canadian support to the realization of internationally agreed benchmarks and timelines. These reports should also include an update of the financial costs of Canada's engagement in Afghanistan.

Recommendation 2

Taking into account local sensibilities and culture, the Canadian military should carry out its mission as outlined in the motion passed by the House of Commons on March 13, 2008. Moreover, the Government of Canada should do its utmost to ensure that in conducting military operations the NATO-led International Security Assistance Force in Afghanistan (ISAF) continues to focus on avoiding Afghan civilian casualties and minimizing property damage.

Recommendation 3

The Government of Canada should reinforce efforts on the diplomatic, military and development levels, to promote the creation of conditions favourable to a peace process in Afghanistan.

The Government of Canada should make a concrete commitment to promote the organization of broad-based negotiations both with the central government, by bolstering its ability to initiate talks, and with local communities.

In its CIDA and other programming, the Government of Canada should take advantage of every opportunity to encourage dialogue among all sectors of Afghan society and all communities of interest, and thereby help to establish conditions conducive to peace negotiations.

The Government of Canada should also promote a peace and national reconciliation mandate for the United Nations Special Envoy for Afghanistan.

Recommendation 4

Given the essential role that the United Nations must play in Afghanistan, the Government of Canada should work with the relevant regional players, the concerned members of the international community and the United Nations to enable the UN to have the means required to ensure better coordination of what is being done and thereby increase the effectiveness of the UN mission in Afghanistan. The Government of Canada should also use all bilateral and UN channels to convince member states and the UN itself of the Afghan conflict's importance to the international community and thereby convince them of the necessity to make the conflict a priority.

Recommendation 5

The Government of Canada should significantly increase its focus on regional diplomacy within the context of its mission in Afghanistan. In the particular case of Pakistan, the Government of Canada should take advantage of the recent election of a new government in February 2008 to advance cooperation on key issues of common interest, such as the development of the border regions, notably the Federally Administered Tribal Areas, and increased technical and other cooperation between Pakistan and Afghanistan.

Recommendation 6

The Government of Canada should ensure that its development and reconstruction projects continue to include aspects that focus on Afghanistan's women and improvements in their social, economic and political capacities.

Recommendation 7

Recognising the importance of security if reconstruction and sustainable development are to occur, and given the security conditions that currently prevail in Kandahar, the Canadian Forces should continue to be involved through Canada's Provincial Reconstruction Team in providing protection for the delivery of vital humanitarian, reconstruction and development assistance to the population of Kandahar province. In addition, the Canadian government should monitor the security conditions in Kandahar for improvements and make changes accordingly to the roles of the military and PRTs in Afghanistan's reconstruction and development.

Recommendation 8

The Government of Canada should rebalance its priorities in Afghanistan in order to give emphasis to reconstruction, development and peace-building efforts in Afghanistan, while maintaining Canada's military commitment.

Recommendation 9

Emphasising what is most likely to deliver benefits to Afghans in need while also raising local Afghan awareness of Canada's efforts, the Government of Canada should consider projects in Afghanistan in a manner that respects the Afghan government's authority and that is coherent with other international assistance activities.

Recommendation 10

The Government of Canada should meet its commitments and provide the assistance it has promised to Afghanistan, and should strongly encourage other donors in both bilateral and multilateral settings to do likewise.

Recommendation 11

The Government of Canada should ensure insofar as possible that Canadian personnel working on international reconstruction and development projects are suitably qualified and experienced in order that Afghanistan's development be carried out efficiently and effectively.

Recommendation 12

Given the impact of the international presence on Afghanistan's economy and capacity-building, the Government of Canada should increase efforts to ensure that Afghan personnel and services receive all necessary consideration in Canada's reconstruction and development efforts.

Recommendation 13

The Government of Canada must continue to improve its accountability and evaluation methods concerning its reconstruction and development commitments, and must ensure that its evaluation process is transparent. In this regard, the Government of Canada should also work with the international community to structure an effective framework for measuring progress and conducting performance evaluation on the basis of the benchmarks established by the international community in the Afghanistan Compact.

Recommendation 14

The Government of Canada should take the necessary steps to improve awareness among the Canadian population of the achievements and shortcomings of Canada's reconstruction and development efforts in Afghanistan. The Government of Canada should strengthen transparency in the process for evaluating its assistance to Afghanistan's development.

Recommendation 15

In order to contribute more effectively to poverty reduction in Afghanistan, the Government of Canada should ensure that commitments regarding Afghanistan's rural development, particularly in remote areas and areas that are more stable than Kandahar, are integrated into the reconstruction and development effort. The Government of Canada should also continue to support projects and activities with impact at the national level.

Recommendation 16

The Government of Canada should continue to ensure that its reconstruction and development projects respect the importance of Afghan ownership in their own development.

Recommendation 17

The Government of Canada in concert with its international partners should increase support for projects that will have an immediate impact on the lives and living conditions of the Afghan people.

Recommendation 18

The Government of Canada should take the necessary steps to remind Canadians and the international community of the value of long-term projects for Afghanistan's long-term and sustainable development. The Government of Canada should also encourage the international community to place the necessary importance on long-term projects, while demonstrating both realism and resolve about their outcomes.

Recommendation 19

The Government of Canada should ensure that its contribution to Afghanistan's reconstruction and development includes a balance of both short- and long-term projects.

Recommendation 20

Working with the United Nations special envoy, the Government of Canada should pursue the necessary steps to strengthen the coordination of aid priorities among all key actors, including the Afghan government.

Recommendation 21

In order to deepen the foundations of Afghanistan's future governance, stability and economic productivity, the Government of Canada should ensure that its aid efforts emphasise human capital development, particularly programs and projects that focus on Afghanistan's youth in the rural areas in particular. Such programs would include not only job creation projects, but also the development of employable skills and training across different sectors that are part of the reality of Afghan life.

Recommendation 22

The Government of Canada should continue to contribute to the development of Afghanistan's education system at the primary, secondary and post-secondary levels.

Recommendation 23

In consultation with the Afghan government and people, Canada's aid efforts should target poverty reduction in Afghanistan more tangibly, in part by attending to the development of the private sector and the local economy in the urban centres and especially in the rural areas. This can be achieved by encouraging the international community to make better use of Afghan services, skills and procurement rather than relying on non-Afghan contractors and consultants.

Recommendation 24

In line with support for poverty reduction and investment in Afghanistan's rural areas, Canadian aid efforts should reflect awareness of and attention to agricultural development, particularly in the context of infrastructure rehabilitation involving water and irrigation systems and transportation.

Recommendation 25

In noting that the talent and knowledge of the Afghan diaspora in Canada have not been as systematically and effectively accessed to the benefit of Canada's reconstruction and development activities in Afghanistan, the Government of Canada should actively pursue mechanisms by which the Afghan community in Canada could be consulted and engaged in the reconstruction and development of Afghanistan.

Recommendation 26

As part of helping to ensuring that the governance benchmarks in the Afghanistan Compact can be met, the Government of Canada should consider all means necessary to raise the legitimacy and effective capacity of public administration institutions in Afghanistan from the national to the local level. This should include, where feasible, exploring support for Afghan-led structures and processes.

Particular attention should be paid to fostering improved governance mechanisms in Kandahar province aimed at providing better security and basic services to the population there. The Government of Canada should seek responsible local partners in this endeavour.

Recommendation 27

As part of its quarterly progress reports to the Parliament of Canada on the Canadian mission in Afghanistan, the Government of Canada should include detailed information on what steps are being taken, and with what success, to implement the commitments on governance, rule of law and human rights — including benchmarks and timelines — undertaken by the Islamic Republic of Afghanistan and the international community under the terms of the Afghanistan Compact.

Recommendation 28

Given the progress that has been achieved to date working with the Afghanistan Independent Human Rights Commission, the Government of Canada should increase its support to that vital body so as to ensure that it has sufficient capacity and resources to effectively carry out its mandate.

Recommendation 29

In addition, with respect to the issue of transfer of Afghan detainees to Afghan authorities, the Government of Canada should indicate in its future reports the details of what it is doing to implement the terms of the Afghanistan motion passed by the House of Commons on March 13, 2008.

Recommendation 30

The Government of Canada should use prudent and measured diplomacy to hold the Afghanistan government to its anti-corruption commitments under the Afghanistan Compact. The Government of Canada should support a coordinated approach to anti-corruption measures and in particular should work with the Government of Afghanistan and its international partners to ensure that the senior appointments panel is functioning effectively as a key part of preventing corruption within the institutions of governance.

Recommendation 31

The Government of Canada should work with the Government of Afghanistan and international partners to reform counter-narcotics policies so that effective and coherent counter-narcotics strategies can be adopted. All feasible measures should be examined in that regard.

Recommendation 32

The Government of Canada should examine ways to increase its support for the development of both the national legislature of Afghanistan and elected subnational governance institutions, building on lessons learned from work that has already taken place in this regard. This should include additional support tailored to the needs of women parliamentarians. Furthermore, Canadian assistance to legislative and other aspects of democratic development must ensure that this is a sustainable Afghan-led process that respects Afghan priorities and strengthens Afghan capacities for democratic representation and oversight. At the same time, Canada should help Afghanistan to build its democracy in a way that fulfills Afghanistan's international human rights obligations.

Recommendation 33

The Government of Canada should immediately examine how best to provide support for Afghanistan's next democratic elections in 2009-2010 in coordination with the relevant Afghan authorities and international partners. The Government of Canada should also foster professional working relationships between Canadian parliamentarians and Afghan legislators at the national, provincial and local levels.

Recommendation 34

The strengthening and extension of the mission of the Strategic Advisory Team-Afghanistan in Kabul should be reviewed by the Special Committee on the Canadian Mission in Afghanistan. On the basis of this Committee's recommendations, the Government of Canada should consider whether or not to enhance the Advisory Team's mission and strengthen the Team through the addition of more civilian members. Subsequently, and in consultation with the Government of Afghanistan, appropriate reporting relationships should be reviewed as part of developing and finalizing the

comprehensive Canadian public strategy for Afghanistan called for in Recommendation 1.

Recommendation 35

The Government of Canada should increase its efforts towards achieving the improved coordination of Canadian government efforts in Afghanistan linked to the implementation of a comprehensive public strategy. In that context, the Government of Canada could consider appointing an experienced Canadian coordinator for Afghanistan. Furthermore, the Government's approach must be field tested and coordinated with those of Afghan authorities. At the broadest strategic level, the Government should use all diplomatic means to push for the improved international-Afghan coordination that will be required to meet the commitments which all parties have made under the terms of the Afghanistan Compact.

APPENDIX I: MOTION ADOPTED BY THE HOUSE OF COMMONS MARCH 13, 2008

Whereas,

the House recognizes the important contribution and sacrifice of Canadian Forces and Canadian civilian personnel as part of the UN mandated, NATO-led mission deployed in Afghanistan at the request of the democratically elected government of Afghanistan;

the House believes that Canada must remain committed to the people of Afghanistan beyond February 2009;

the House takes note that in February 2002, the government took a decision to deploy 850 troops to Kandahar to join the international coalition that went to Afghanistan to drive out the Taliban in the wake of the terrorist attacks of September 11, 2001, and that this deployment lasted for six months at which time the troops rotated out of Afghanistan and returned home;

the House takes note that in February 2003, the government took a decision that Canada would commit 2000 troops and lead for one year, starting in the summer of 2003, the International Security Assistance Force (ISAF) in Kabul and at the end of the one-year commitment, Canada's 2000 troop commitment was reduced to a 750-person reconnaissance unit as Canada's NATO ally, Turkey, rotated into Kabul to replace Canada as the lead nation of the ISAF mission;

the House takes note that in August 2005, Canada assumed responsibility of the Provincial Reconstruction Team in Kandahar province which included roughly 300 Canadian Forces personnel;

the House takes note that the government took a decision to commit a combat Battle Group of roughly 1200 troops to Kandahar for a period of one year, from February 2006 to February 2007;

the House takes note that in January 2006, the government participated in the London Conference on Afghanistan which resulted in the signing of the Afghanistan Compact which set out benchmarks and timelines until the end of 2010 for improving the security, the governance and the economic and social development of Afghanistan;

the House takes note that in May 2006, Parliament supported the government's two year extension of Canada's deployment of diplomatic, development, civilian police and military personnel in Afghanistan and the provision of funding and equipment for this extension;

the House welcomes the Report of the Independent Panel on Canada's Future Role in Afghanistan, chaired by the Honourable John Manley, and recognizes the important contribution its members have made;

the House takes note that it has long been a guiding principle of Canada's involvement in Afghanistan that all three components of a comprehensive government strategy – defence, diplomacy and development – must reinforce each other and that the government must strike a balance between these components to be most effective;

the House takes note that the ultimate aim of Canadian policy is to leave Afghanistan to Afghans, in a country that is better governed, more peaceful and more secure and to create the necessary space and conditions to allow the Afghans themselves to achieve a political solution to the conflict; and

the House takes note that in order to achieve that aim, it is essential to assist the people of Afghanistan to have properly trained, equipped and paid members of the four pillars of their security apparatus: the army, the police, the judicial system and the correctional system;

therefore, it is the opinion of the House,

that Canada should continue a military presence in Kandahar beyond February 2009, to July 2011, in a manner fully consistent with the UN mandate on Afghanistan, and that the military mission should consist of:

- (a) training the Afghan National Security Forces so that they can expeditiously take increasing responsibility for security in Kandahar and Afghanistan as a whole;
- (b) providing security for reconstruction and development efforts in Kandahar;
- (c) the continuation of Canada's responsibility for the Kandahar Provincial Reconstruction Team;

that, consistent with this mandate, this extension of Canada's military presence in Afghanistan is approved by this House expressly on the condition that:

- (a) NATO secure a battle group of approximately 1000 to rotate into Kandahar (operational no later than February 2009);
- (b) to better ensure the safety and effectiveness of the Canadian contingent, the government secure medium helicopter lift capacity and high performance Unmanned Aerial Vehicles (UAVs) for intelligence, surveillance, and reconnaissance before February 2009; and
- (c) the government of Canada notify NATO that Canada will end its presence in Kandahar as of July 2011, and, as of that date, the redeployment of Canadian Forces troops out of Kandahar and their replacement by Afghan forces start as soon as possible, so that it will have been completed by December 2011;

that the government of Canada, together with our allies and the government of Afghanistan, must set firm targets and timelines for the training, equipping and paying of the Afghan National Army, the Afghan National Police, the members of the judicial system and the members of the correctional system;

that Canada's contribution to the reconstruction and development of Afghanistan should:

- (a) be revamped and increased to strike a better balance between our military efforts and our development efforts in Afghanistan;
- (b) focus on our traditional strengths as a nation, particularly through the development of sound judicial and correctional systems and strong political institutions on the ground in Afghanistan and the pursuit of a greater role for Canada in addressing the chronic fresh water shortages in the country;
- (c) address the crippling issue of the narco-economy that consistently undermines progress in Afghanistan, through the pursuit of solutions that do not further alienate the goodwill of the local population;

(d) be held to a greater level of accountability and scrutiny so that the Canadian people can be sure that our development contributions are being spent effectively in Afghanistan;

that Canada should assert a stronger and more disciplined diplomatic position regarding Afghanistan and the regional players, including support for the naming of a special envoy to the region who could both ensure greater coherence in all diplomatic initiatives in the region and also press for greater coordination amongst our partners in the UN in the pursuit of common diplomatic goals in the region;

that the government should provide the public with franker and more frequent reporting on events in Afghanistan, offering more assessments of Canada's role and giving greater emphasis to the diplomatic and reconstruction efforts as well as those of the military and, for greater clarity, the government should table in Parliament detailed reports on the progress of the mission in Afghanistan on a quarterly basis;

that the House of Commons should strike a special parliamentary committee on Afghanistan which would meet regularly with the Ministers of Foreign Affairs, International Cooperation and National Defence and senior officials, and that the House should authorize travel by the special committee to Afghanistan and the surrounding region so that the special committee can make frequent recommendations on the conduct and progress of our efforts in Afghanistan;

that, the special parliamentary committee on Afghanistan should review the laws and procedures governing the use of operational and national security exceptions for the withholding of information from Parliament, the Courts and the Canadian people with those responsible for administering those laws and procedures, to ensure that Canadians are being provided with ample information on the conduct and progress of the mission; and

that with respect to the transfer of Afghan detainees to Afghan authorities, the government must:

(a) commit to meeting the highest NATO and international standards with respect to protecting the rights of detainees, transferring only when it believes it can do so in keeping with Canada's international obligations;

(b) pursue a NATO-wide solution to the question of detainees through diplomatic efforts that are rooted in the core Canadian values of respect for human rights and the dignity of all people;

(c) commit to a policy of greater transparency with respect to its policy on the taking of and transferring of detainees including a commitment to report on the results of reviews or inspections of Afghan prisons undertaken by Canadian officials; and

that the government must commit to improved interdepartmental coordination to achieve greater cross-government coherence and coordination of the government's domestic management of our commitment to Afghanistan, including the creation of a full-time task force which is responsible directly to the Prime Minister to lead these efforts; (*Government Business No. 5*)

APPENDIX II: INTERNATIONALLY AGREED BENCHMARKS AND TIMELINES FROM THE 2006 LONDON AFGHANISTAN COMPACT*

BENCHMARKS AND TIMELINES

The Afghan Government, with the support of the international community, is committed to achieving the following benchmarks in accordance with the timelines specified.

SECURITY

International Security Forces

Through end-2010, with the support of and in close coordination with the Afghan Government, the NATO-led International Security Assistance Force (ISAF), Operation Enduring Freedom (OEF) and their respective Provincial Reconstruction Teams (PRTs) will promote security and stability in all regions of Afghanistan, including by strengthening Afghan capabilities.

Afghan National Army

By end-2010: A nationally respected, professional, ethnically balanced Afghan National Army will be fully established that is democratically accountable, organized, trained and equipped to meet the security needs of the country and increasingly funded from Government revenue, commensurate with the nation's economic capacity; the international community will continue to support Afghanistan in expanding the ANA towards the ceiling of 70,000 personnel articulated in the Bonn talks; and the pace of expansion is to be adjusted on the basis of periodic joint quality assessments by the Afghan Government and the international community against agreed criteria which take into account prevailing conditions.

Afghan National and Border Police

By end-2010, a fully constituted, professional, functional and ethnically balanced Afghan National Police and Afghan Border Police with a combined force of up to 62,000 will be able to meet the security needs of the country effectively and will be increasingly fiscally sustainable.

* Source, *Building on Success: The London Conference on Afghanistan – The Afghanistan Compact*, pp. 6-12.

Disbandment of Illegal Armed Groups

All illegal armed groups will be disbanded by end-2007 in all provinces.

Counter-Narcotics

By end-2010, the Government will strengthen its law enforcement capacity at both central and provincial levels, resulting in a substantial annual increase in the amount of drugs seized or destroyed and processing facilities dismantled, and in effective measures, including targeted eradication as appropriate, that contribute to the elimination of poppy cultivation.

By end-2010, the Government and neighbouring and regional governments will work together to increase coordination and mutual sharing of intelligence, with the goal of an increase in the seizure and destruction of drugs being smuggled across Afghanistan's borders and effective action against drug traffickers.

Mine Action and Ammunition

By end-2010, in line with Afghanistan's Millennium Development Goals (MDGs) and Afghanistan's Ottawa Convention obligations, the land area contaminated by mines and unexploded ordnance will be reduced by 70%; all stockpiled anti-personnel mines will be located and destroyed by end-2007; and by end-2010, all unsafe, unserviceable and surplus ammunition will be destroyed.

GOVERNANCE, RULE OF LAW AND HUMAN RIGHTS

Public Administrative Reform

By end-2010: Government machinery (including the number of ministries) will be restructured and rationalised to ensure a fiscally sustainable public administration; the civil service commission will be strengthened; and civil service functions will be reformed to reflect core functions and responsibilities.

A clear and transparent national appointments mechanism will be established within 6 months, applied within 12 months and fully implemented within 24 months for all senior level appointments to the central government and the judiciary, as well as for provincial governors, chiefs of police, district administrators and provincial heads of security.

By end-2006 a review of the number of administrative units and their boundaries will be undertaken with the aim of contributing to fiscal sustainability.

By end-2010, in furtherance of the work of the civil service commission, merit-based appointments, vetting procedures and performance-based reviews will be undertaken for civil service positions at all levels of government, including central government, the judiciary and police, and requisite support will be provided to build the capacity of the civil service to function effectively. Annual performance-based reviews will be undertaken for all senior staff (grade 2 and above) starting by end-2007.

Anti-Corruption

The UN Convention against Corruption will be ratified by end-2006, national legislation adapted accordingly by end-2007 and a monitoring mechanism to oversee implementation will be in place by end-2008.

The Census and Statistics

The census enumeration will be completed by end-2008 and the complete results published.

Reliable statistical baselines will be established for all quantitative benchmarks by mid-2007 and statistical capacity built to track progress against them.

National Assembly

The National Assembly will be provided with technical and administrative support by mid-2006 to fulfil effectively its constitutionally mandated roles.

Elections

The Afghanistan Independent Electoral Commission will have the high integrity, capacity and resources to undertake elections in an increasingly fiscally sustainable manner by end-2008, with the Government of Afghanistan contributing to the extent possible to the cost of future elections from its own resources. A permanent civil and voter registry with a single national identity document will be established by end-2009.

Gender

By end-2010: the National Action Plan for Women in Afghanistan will be fully implemented; and, in line with Afghanistan's MDGs, female participation in all Afghan governance institutions, including elected and appointed bodies and the civil service, will be strengthened.

Rule of Law

By end-2010, the legal framework required under the constitution, including civil, criminal and commercial law, will be put in place, distributed to all judicial and legislative institutions and made available to the public.

By end-2010, functioning institutions of justice will be fully operational in each province of Afghanistan, and the average time to resolve contract disputes will be reduced as much as possible.

A review and reform of oversight procedures relating to corruption, lack of due process and miscarriage of justice will be initiated by end-2006 and fully implemented by end-2010; by end-2010, reforms will strengthen the professionalism, credibility and integrity of key institutions of the justice system (the Ministry of Justice, the Judiciary, the Attorney-General's office, the Ministry of Interior and the National Directorate of Security).

By end-2010, justice infrastructure will be rehabilitated; and prisons will have separate facilities for women and juveniles.

Land Registration

A process for registration of land in all administrative units and the registration of titles will be started for all major urban areas by end-2006 and all other areas by end-2008. A fair system for settlement of land disputes will be in place by end-2007. Registration for rural land will be under way by end-2007.

Counter-Narcotics

By end-2010, the Government will increase the number of arrests and prosecutions of traffickers and corrupt officials and will improve its information base concerning those involved in the drugs trade, with a view to enhancing the selection system for national and sub-national public appointments, as part of the appointments mechanism mentioned earlier in this annex.

Human Rights

By end-2010: The Government's capacity to comply with and report on its human rights treaty obligations will be strengthened; Government security and law enforcement agencies will adopt corrective measures including codes of conduct and procedures aimed at preventing arbitrary arrest and detention, torture, extortion and illegal expropriation of property with a view to the elimination of these practices; the exercise of freedom of expression, including freedom of media, will be strengthened; human rights awareness will be included in education curricula and promoted among legislators, judicial personnel and other Government agencies, communities and the public; human rights monitoring will be carried out by the Government and independently by the Afghan Independent Human Rights Commission (AIHRC), and the UN will track the effectiveness of measures aimed at the protection of human rights; the AIHRC will be supported in the fulfilment of its objectives with regard to monitoring, investigation, protection and promotion of human rights.

The implementation of the Action Plan on Peace, Justice and Reconciliation will be completed by end-2008.

ECONOMIC AND SOCIAL DEVELOPMENT

INFRASTRUCTURE AND NATURAL RESOURCES

Roads

Afghanistan will have a fully upgraded and maintained ring road, as well as roads connecting the ring road to neighbouring countries by end-2008 and a fiscally sustainable system for road maintenance by end-2007.

Air Transport

By end-2010: Kabul International Airport and Herat Airport will achieve full International Civil Aviation Organisation compliance; Mazar-i-Sharif, Jalalabad and Kandahar will be upgraded with runway repairs, air navigation, fire and rescue and communications equipment; seven other domestic airports will be upgraded to facilitate domestic air transportation; and air transport services and costs will be increasingly competitive with international market standards and rates.

Energy

By end-2010: electricity will reach at least 65% of households and 90% of non-residential establishments in major urban areas and at least 25% of households in rural areas; at least 75% of the costs will be recovered from users connected to the national power grid. A strategy for the development and the use of renewable energies will be developed by end-2007.

Mining and Natural Resources

An enabling regulatory environment for profitable extraction of Afghanistan's mineral and natural resources will be created by end-2006, and by end-2010 the investment environment and infrastructure will be enhanced in order to attract domestic and foreign direct investment in this area.

Water Resource Management

Sustainable water resource management strategies and plans covering irrigation and drinking water supply will be developed by end-2006, and irrigation investments will result in at least 30% of water coming from large waterworks by end-2010.

Urban Development

By end-2010: Municipal governments will have strengthened capacity to manage urban development and to ensure that municipal services are delivered effectively, efficiently and transparently; in line with Afghanistan's MDGs, investment in water supply and sanitation will ensure that 50% of households in Kabul and 30% of households in other major urban areas will have access to piped water.

Environment

In line with Afghanistan's MDGs, environmental regulatory frameworks and management services will be established for the protection of air and water quality, waste management and pollution control, and natural resource policies will be developed and implementation started at all levels of government as well as the community level, by end-2007.

EDUCATION

Primary and Secondary Education

By end-2010: in line with Afghanistan's MDGs, net enrolment in primary school for girls and boys will be at least 60% and 75% respectively; a new curriculum will be operational in all secondary schools; female teachers will be increased by 50%; 70% of Afghanistan's teachers will have passed a competency test; and a system for assessing learning achievement such as a national testing system for students will be in place.

Higher Education

By end 2010: enrolment of students to universities will be 100,000 with at least 35% female students; and the curriculum in Afghanistan's public universities will be revised to meet the development needs of the country and private sector growth.

Skills Development

A human resource study will be completed by end-2006, and 150,000 men and women will be trained in marketable skills through public and private means by end-2010.

Afghan Cultural Heritage

A comprehensive inventory of Afghan cultural treasures will be compiled by end-2007. Measures will be taken to revive the Afghan cultural heritage, to stop the illegal removal of cultural material and to restore damaged monuments and artefacts by end-2010.

HEALTH

Health and Nutrition

By end-2010, in line with Afghanistan's MDGs, the Basic Package of Health Services will be extended to cover at least 90% of the population; maternal mortality will be reduced by 15%; and full immunisation coverage for infants under-5 for vaccine-preventable diseases will be achieved and their mortality rates reduced by 20%.

AGRICULTURE AND RURAL DEVELOPMENT

Agriculture and Livestock

By end-2010: The necessary institutional, regulatory and incentive framework to increase production and productivity will be established to create an enabling environment for legal agriculture and agriculture-based rural industries, and public investment in agriculture will increase by 30 percent; particular consideration will be given to perennial horticulture, animal health and food security by instituting specialised support agencies and financial service delivery mechanisms, supporting farmers' associations, branding national products, disseminating timely price and weather-related information and statistics, providing strategic research and technical assistance and securing access to irrigation and water management systems.

Comprehensive Rural Development

By end-2010: Rural development will be enhanced comprehensively for the benefit of 19 million people in over 38,000 villages; this will be achieved through the election of at least a further 14,000 voluntary community development councils in all remaining villages, promoting local governance and community empowerment; access to safe drinking water will be extended to 90% of villages and sanitation to 50%; road connectivity will reach 40% of all villages, increasing access to markets, employment and social services; 47% of villages will benefit from small-scale irrigation; 800,000 households (22% of all Afghanistan's households) will benefit from improved access to financial services; and livelihoods of at least 15% of the rural population will be supported through the provision of 91 million labour days.

Counter-Narcotics

By end-2010, the Government will design and implement programmes to achieve a sustained annual reduction in the amount of land under poppy and other drug cultivation by the strengthening and diversification of licit livelihoods and other counter-narcotics measures, as part of the overall goal of a decrease in the absolute and relative size of the drug economy in line with the Government's MDG target.

SOCIAL PROTECTION

Poverty Reduction

By end-2010, in line with Afghanistan's MDGs, the proportion of people living on less than US\$1 a day will decrease by 3% per year and the proportion of people who suffer from hunger will decrease by 5% per year.

Humanitarian and Disaster Response

By end-2010, an effective system of disaster preparedness and response will be in place.

Disabled

By end-2010, increased assistance will be provided to meet the special needs of all disabled people, including their integration in society through opportunities for education and gainful employment.

Employment of Youth and Demobilised Soldiers

By end-2010, employment opportunities for youth and demobilised soldiers will be increased through special programmes.

Refugees and IDPs

By end-2010, all refugees opting to return and internally displaced persons will be provided assistance for rehabilitation and integration in their local communities; their integration will be supported by national development programmes, particularly in key areas of return.

Vulnerable Women

By end-2010, the number of female-headed households that are chronically poor will be reduced by 20%, and their employment rates will be increased by 20%.

Counter-Narcotics

By end-2010, the Government will implement programmes to reduce the demand for narcotics and provide improved treatment for drug users.

ECONOMIC GOVERNANCE AND PRIVATE SECTOR DEVELOPMENT

Financial Management

By end-2007, the Government will ensure improved transparent financial management at the central and provincial levels through establishing and meeting benchmarks for financial management agreed with and monitored by the international community, including those in the anticipated Poverty Reduction Growth Facility (PRGF). In turn, and in line with improved government accountability, donors will make more effort to increase the share of total external assistance to Afghanistan that goes to the core budget.

Domestic Revenues

Afghanistan's total domestic budgetary revenue – equivalent to 4.5% of estimated legal GDP in 1383 (2004/05) – will steadily increase and reach 8% of GDP by 1389 (2010/11). The ratio of revenue to estimated total recurrent expenditures, including estimated recurrent expenditures in the core and external development budgets, is projected to rise from 28% in 1383 (2004/05) to an estimated 58% in 1389, resulting in a continuing need, in accord with the principles in Annex II, for (1) external assistance to the core budget and (2) increasing cost-effectiveness of assistance that funds recurrent expenditure through the external development budget.

Private Sector Development and Trade

All legislation, regulations and procedures related to investment will be simplified and harmonised by end-2006 and implemented by end-2007. New business organisation laws will be tabled in the National Assembly by end-2006. The Government's strategy for divestment of state-owned enterprises will be implemented by end-2009.

Financial Services and Markets

Internationally accepted prudential regulations will be developed for all core sectors of banking and non-bank financial institutions by end-2007. The banking supervision function of Da Afghanistan Bank will be further strengthened by end-2007. Re-structuring of state-owned commercial banks will be complete by end-2007. State-owned banks that have not been re-licensed will be liquidated by end-2006.

Regional Cooperation

By end-2010: Afghanistan and its neighbours will achieve lower transit times through Afghanistan by means of cooperative border management and other multilateral or bilateral trade and transit agreements; Afghanistan will increase the amount of electricity available through bilateral power purchase; and Afghanistan, its neighbours and countries in the region will reach agreements to enable Afghanistan to import skilled labour, and to enable Afghans to seek work in the region and send remittances home.

DECLARATION OF THE INTERNATIONAL CONFERENCE IN SUPPORT OF AFGHANISTAN ISSUED UNDER THE AUTHORITY OF THE THREE CO-CHAIRS PRESIDENT NICOLAS SARKOZY, PRESIDENT HAMID KARZAI, SECRETARY-GENERAL BAN KI-MOON, PARIS, 12 JUNE 2008

The Government of the Islamic Republic of Afghanistan and the international community met today in Paris to reaffirm their long-term partnership to serve the people of Afghanistan, their security, prosperity and human rights.

This conference marks a new commitment to work more closely together under Afghan leadership to support the Afghanistan National Development Strategy (ANDS). We reaffirm that the Afghanistan Compact remains the agreed basis for our work. We will give priority to strengthening institutions and economic growth, particularly in agriculture and energy. By focusing on these sectors, we will also accelerate progress in areas where important achievements have already been made. The Afghan Government has committed itself to pursuing political and economic reform. The international community has agreed to provide increased resources and to use them in a more effective way. We all commit ourselves to work in a more coordinated way.

We welcome the Review of the Afghanistan Compact prepared by the JCMB co-chairs, which underlines the significant progress that has been made, most notably in health and education, in infrastructure and economic growth, as well as in building stronger Afghan national security forces. However, it also shows that daunting challenges remain, especially in the areas of rule of law and law enforcement, government capacity, development, private sector growth, and the personal security of all Afghan citizens. We endorse its substantive conclusions.

We welcome the commitments made to ensure the security and stability of Afghanistan, reaffirmed most recently at the Bucharest summit.

Today we have emphasized the following key elements that will be essential for the security and prosperity of the Afghan people:

To strengthen democracy in Afghanistan: We underlined the importance of the holding of elections in 2009 and 2010 as a crucial step to consolidate democracy for all Afghans. The international community pledged its strong support to help make the elections free, fair, and secure.

To support the Afghanistan National Development Strategy (ANDS) in order to give the Afghan people a better future: This strategy, which was presented to us today, will be our roadmap for joint action over the next five years and sets our shared priorities. We will align our efforts behind the financing and implementation of the ANDS in order to achieve the objectives agreed in the Afghanistan Compact. We

have agreed that to be successful the ANDS must have a substantial impact in every district and village throughout Afghanistan.

To stimulate investment in infrastructure, especially in the agriculture and energy sectors: The international community welcomed the determination of the Afghan Government to give priority to the agriculture, irrigation and energy sectors, while continuing support for roads, education and health. We promised to support efforts to expand agricultural production and to extend rural development, as well as to invest in larger scale power generation, transmission, and distribution, in order to stimulate Afghanistan's economic development and generate employment. We agreed to continue to work towards food security for all Afghans and to respond to current food shortages.

To create opportunities for Afghans through private sector growth: The Afghan Government committed itself to support private sector growth, including in the sectors mentioned above. It also committed itself to improve revenue collection and to create a legislative and regulatory environment that will attract investment and generate employment. The Afghan Government and the international community agreed to work together to promote freer trade that will benefit countries in the region, based on mutual friendship and trust, and adherence to international obligations.

To strengthen Afghan government institutions and improve delivery of services to all Afghans: In order to ensure that the progress achieved during the past six years is sustained, the Afghan Government agreed to take action to increase trust in government by improving public administration, local governance, justice, police and other law enforcement institutions. In this context, it committed itself to ensure that appointments are made on the basis of merit. In support of these efforts, the international community agreed to increase support for strengthening state institutions at the national and sub-national level, including through larger scale civil service capacity-building.

To improve aid effectiveness and ensure the benefits of development are tangible for every Afghan: The international community agreed to provide increased, more predictable, transparent and accountable assistance. They agreed that all their development assistance would be delivered in a more coordinated way. It will be increasingly channeled through the national budget as strengthened, and accountable government institutions acquire greater capacity for management. The international community also committed itself to providing aid in a way that promotes local procurement and capacity-building. We agreed that the benefits of development must reach all provinces equitably. We also agreed to focus on state building efforts and avoid parallel structures.

To combat corruption: The Afghan government reaffirmed its commitment to intensify action to combat corruption and to take concrete steps to that effect. The international community will support such actions. The Afghan Government and international community will undertake professional audits, including joint audits, of programmes financed through the core and external budgets, and will strengthen government capacity for audit and financial accountability.

To intensify counter-narcotics efforts: We expressed our concern that drug production and trafficking networks continue to threaten Afghan development, particularly in a few provinces. At the same time we welcomed the increased number of poppy-free provinces. We must ensure that these provinces receive the support required to sustain this achievement. The Afghan Government committed itself to taking more effective measures to counter the production and trade of illicit narcotics. The international community committed itself to provide coordinated practical assistance and other resources to support Government plans and efforts, especially alternative livelihood programmes.

To ensure greater civil society participation in the nation-building process: The international community welcomed the strong commitment of the Afghan Government to continue a productive dialogue with civil society and communities, and to reach out to disaffected groups to promote peace and participation of the people in shaping a democratic and pluralistic Islamic society.

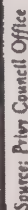
To promote respect for human rights for all Afghans: We noted the vital importance for the protection of human rights of establishing the rule of law. We committed to support the implementation of the National Action Plan for Women. In particular, we emphasized the continuing need to ensure respect for International Humanitarian Law. As reaffirmed recently in Bucharest, we will continue to ensure that every measure is taken to avoid civilian casualties.

To strengthen regional cooperation: We highlighted the importance of regional cooperation on political, economic and security matters. We agreed that Afghanistan's neighbouring countries have an essential role to play in supporting Afghan Government efforts to build a stable Afghanistan with secure borders.

We underlined the expanded role of the Special Representative of the Secretary General and UNAMA in leading all aspects of coordination and committed ourselves to making full use of this role both with regards to coordination of international efforts and in coordination between the Afghan Government and the international community.

Today in Paris, the Government of the Islamic Republic of Afghanistan and the international community have made a commitment to a strengthened partnership, based on Afghan leadership, on a set of agreed priorities, and on mutual obligations. We have reaffirmed our determination to fulfill the vision of a democratic, peaceful, pluralistic, and prosperous state based on the principles of Islam, as set out in the Bonn Agreement in 2001 and in the Afghanistan Compact of 2006.

AFGHANISTAN PROVINCES



APPENDIX V

LIST OF WITNESSES (39-2)

Organizations and Individuals	Date	Meeting
Afghanistan Reference Group	2007/11/29	5
Gerry Barr, President-Chief Executive Officer, Canadian Council for International Cooperation		
Lina Holguin, Policy Director, Oxfam Quebec		5
Emmanuel Isch, Vice President, International and Canadian Programs, World Vision Canada		5
Stefan Lehmeier, Coordinator, Canadian Peacebuilding Coordinating Committee		5
Graeme MacQueen, Associate Professor, McMaster University		5
Mirwais Nahzat, Program Officer, World University Service of Canada		5
Gerry Ohlsen, Vice-Chair, Group of 78		5
Embassy of the Islamic Republic of Afghanistan to Canada	2007/12/04	6
Omar Samad, Ambassador of the Islamic Republic of Afghanistan to Canada		
Department of Foreign Affairs and International Trade		8
Maxime Bernier, Minister of Foreign Affairs		
Yves Brodeur, Assistant Deputy Minister, Afghanistan Task Force		
Minister of International Trade		8
Bev Oda, Minister of International Cooperation		
Canadian International Development Agency	2007/12/11	8
Stephen Wallace, Vice-President, Afghanistan Task Force		
As individuals	2008/02/14	14
Lewis MacKenzie,		
Seddiq Weera, Senior Advisor, Independent National Commission on Strengthening Peace and Senior Policy Advisor, Minister of Education, Islamic Republic of Afghanistan		14
Conference of Defence Associations		14
Paul Manson, President		
Alain Pellerin, Executive Director		14
Francophone Research Network on Peace Operations		14
Marc André Boivin, Deputy Director		

Organizations and Individuals	Date	Meeting
Strategic Forecasting, Inc.		14
Kamran Bokhari, Director of Middle East Analysis		
Amnesty International	2008/03/04	16
Hilary Homes, Campaigner, International Justice, Security and Human Rights		
Alex Neve, Secretary General		16
Centre for Military and Strategic Studies, University of Calgary		16
M.D. Capstick, Associate		
The Hillbrooke Group		16
Grant Kippen, Principal		
Norman Paterson School of International Affairs	2008/03/06	17
Peggy Mason, Senior Fellow		
Université de Montréal		17
Rémi Landry, Associate Researcher, Research Group in International Security		
University of Ottawa		17
Nipa Banerjee, Professor, Faculty of Social Sciences, Graduate School of Public and International Affairs, International Development and Globalization		
Independent Panel on Canada's Future Role in Afghanistan	2008/03/11	18
John Manley, Chair		
Derek Burney, Panellist		18
Pamela Wallin, Panellist		18
Canadian Council for International Cooperation	2008/03/13	19
Surendrini Wijeyaratne, Policy Analyst, Peace and Conflict		
Centre for International Governance Innovation		19
Paul Heinbecker, Distinguished Fellow		
University of Redlands		19
Robert Jackson, Director of International Relations		
As individuals		19
Sally Armstrong, Journalist		
Flora MacDonald, Founder, Future Generations Canada		19
OXFAM	2008/04/08	22

Organizations and Individuals	Date	Meeting
Matt Waldman, Afghanistan Policy Adviser, Oxfam International		
Department of National Defence	2008/04/10	23
R.J. Hillier, Chief of the Defence Staff		

APPENDIX VI

LIST OF WITNESSES (39-1)

Organizations and Individuals	Date	Meeting
Department of National Defence		
R.J. Hillier, Chief of the Defence Staff	2006/10/25	24
Rodney Monette, Acting Deputy Minister		24
Gordon O'Connor, Minister		24
Mennonite Economic Development Associates of Canada	2006/11/08	28
Linda M. Jones, Technical Director, International Operations		
Project Ploughshares		28
Ernie Regehr, Senior Policy Advisor		
University of Calgary		28
David Bercuson, Director, Centre for Military and Strategic Studies		
University of Ottawa		28
Roland Paris, Associate Professor, Public and International Affairs		
Mihreya Mohammed Aziz, Camerawoman		31
Hooshang Riazi		31
A. John Watson, President and Chief Executive Officer, CARE Canada		31
As individuals		
Najiba Ayoobi, Manager, Radio Killid	2006/11/22	31
Department of Foreign Affairs and International Trade		
Leonard Edwards, Deputy Minister	2007/03/20	44
Peter MacKay, Minister of Foreign Affairs		44
David Mulroney, Associate Deputy Minister		44
Queen's University		
Douglas Bland, Chair, Defence Management Studies Program, School of Policy Studies		45
As an individual		
Walter Dorn, Professor and Co-Chair, Department of Security Studies, Canadian Forces College	2007/03/22	45

Organizations and Individuals	Date	Meeting
Minister of International Cooperation Josée Verner, Minister	2007/03/27	46
Center on International Cooperation Barnett Rubin, Director of Studies and Senior Fellow, University of New York	2007/03/29	47
University of Victoria Gordon Smith, Executive Director, Centre for Global Studies and Adjunct Professor of Political Science		47
Conference of Defence Associations Brian MacDonald, Senior Defence Analyst	2007/04/17	48
Alain Pellerin, Executive Director		48
Réseau francophone de recherche sur les opérations de paix Marc André Boivin, Assistant-director		48
UNICEF Canada Nigel Fisher, President and Chief Executive Officer		48
University of Ottawa Pierre Beaudet, Professor, International Development and Globalization Program, Faculty of Social Sciences		48
Royal Military College of Canada Houchang Hassan-Yari, Professor, Political Science		49
As an individual David Van Praagh, Journalist	2007/04/19	49
Department of National Defence Ward Elcock, Deputy Minister R.J. Hillier, Chief of the Defence Staff Gordon O'Connor, Minister K.W. Watkin, Judge Advocate General, Operations, Office of the Judge Advocate General	2007/04/25	50 50 50 50
Bonn International Center for Conversion (BICC) Mark Sedra, Research Associate	2007/04/26	51
Peace Dividend Trust Scott Gilmore, Executive Director		51

Organizations and Individuals	Date	Meeting
Center for Strategic and International Studies (Washington, D.C.)	2007/05/08	54
Seema Patel, Lead Project Consultant, Post-Conflict Reconstruction Project		
Steven Ross, Research Consultant, Post-Conflict Reconstruction Project		54
High Commission for the Islamic Republic of Pakistan	2007/05/10	55
Musa Javed Chohan, High Commissioner for the Islamic Republic of Pakistan		
Najm us Saqib, Deputy High-Commissioner		55
Saqlain Syedah, First Secretary		55
The Senlis Council		58
Norine MacDonald, President and Lead Field Researcher, Security and Development Policy Group		
As an individual	2007/05/29	58
Sarah Chayes, Founder, Arghand (cooperative in Kandahar)		

APPENDIX VII LIST OF BRIEFS

Organizations and Individuals

Barr, Gerry

Afghanistan Reference Group

Holguin, Lina

Afghanistan Reference Group

Isch, Emmanuel

Afghanistan Reference Group

Lehmeier, Stefan

Afghanistan Reference Group

MacQueen, Graeme

Afghanistan Reference Group

Minwais, Nahzat

Afghanistan Reference Group

Ohlsen, Gerry

Afghanistan Reference Group

Jackson, Robert

University of Redlands

REQUEST FOR GOVERNMENT RESPONSE

Pursuant to Standing Order 109, the Committee requests that the government table a comprehensive response to this Report.

A copy of the relevant Minutes of Proceedings from Session 39-1 (Meetings Nos. 24, 28, 31, 44, 45, 46, 47, 48, 49, 50, 51, 54, 55, and 58) and Session 39-2 (Meetings Nos. 5, 6, 7, 8, 9, 14, 16, 17, 18, 19, 22, 23, 28, 29, 30, 31, 34, 35, 36, 37, 38 and 39) is tabled.

Respectfully submitted,

Kevin Sorenson, MP
Chair

AFGHANISTAN REPORT

DISSENTING OPINION

We want to thank all the witnesses who came before the Standing Committee on Foreign Affairs and International Development for their valuable input. Their insightful testimony has helped the Committee members understand the challenges facing the mission in Afghanistan.

On March 13, 2008, a motion passed by the House of Commons, with the support of the official opposition, set the parameters that the Afghan mission would focus on until 2011. While this report makes many notable observations and recommendations, Parliament has given clear direction through the March 13, 2008 motion.

**Bloc Québécois supplementary report
on the report of the
Standing Committee on Foreign Affairs and International
Development entitled:**

***Canada's International Policy Put to the Test in
Afghanistan***

On March 13, 2008, the House of Commons voted in favour of extending Canada's mission in Kandahar until 2011; nonetheless, the Bloc Québécois maintains its previously expressed position that the mission should end in February 2009.

In our opinion, Canada has done more than its share to maintain security in Kandahar. It has made a significant contribution, ranking fourth in terms of the number of troops deployed. Unfortunately, its involvement has also resulted in the inevitable deaths of Canadian soldiers.

The NATO mission in Kandahar is an international one. At present, 38 countries ensure a military presence in Afghanistan. Canada will have been involved in a dangerous large-scale mission in Kandahar from October 2005 until February 2009.

According to figures published in the Department of National Defence's *Report on Plans and Priorities*, Canadian operations in Afghanistan cost \$7,718.7 million between 2001 and 2008.

The Bloc believes that there should be a rotation in active combat. It is time for other countries to take over.

Furthermore, ending the military mission in February 2009 would allow Canada to allocate the funds that would be freed up to development assistance in Afghanistan.

In short, given the current state of affairs, the Bloc Québécois recommends that, in addition to ending the military aspect of the Canadian mission in Kandahar in 2009, the government rebalance its mission to allow Canada to more effectively meet its defence, development and diplomacy objectives in Afghanistan.

**Rapport complémentaire du Bloc Québécois
sur le rapport du
Comité permanent des Affaires étrangères et du
développement international intitulé :**

**« La politique internationale du Canada mise à l'épreuve
en Afghanistan »**

Quoique, le 13 mars 2008, la Chambre des communes ait appuyé le prolongement de la présente mission canadienne à Kandahar jusqu'en 2011, le Bloc Québécois maintient l'opinion émise précédemment à savoir que cette mission doit prendre fin en février 2009.

Il nous apparaît que Canada a amplement contribué à maintenir la sécurité à Kandahar. L'effort très important qu'il a fourni place le Canada au quatrième rang quant au nombre de troupes déployées sur le terrain. De plus, malheureusement, nos soldats auront subi d'inévitables pertes de vies humaines.

Rappelons que la mission de l'OTAN à Kandahar est une mission internationale. Actuellement 38 pays assurent une présence militaire en Afghanistan. Le Canada quant à lui aura assumé une mission importante et périlleuse à Kandahar d'octobre 2005 à février 2009.

De plus, selon les chiffres publiés dans le *Rapport sur les plans et les priorités* du ministère de la Défense nationale, le coût des opérations canadiennes en Afghanistan s'élèverait à 7718,7 millions \$ de 2001 à 2008.

Il nous apparaît donc que, d'une part, en ce qui concerne la participation aux combats, il devrait y avoir une rotation. Il reviendrait alors à d'autres pays de prendre la relève.

D'autre part, en mettant fin à la mission militaire en février 2009, le Canada pourrait utiliser les sommes ainsi libérées afin d'investir davantage dans l'aide au développement en Afghanistan.

En somme, ce que le Bloc Québécois préconise, dans l'état actuel des choses, outre la fin de la mission canadienne à Kandahar en 2009, c'est que celle-ci soit rééquilibrée afin que le Canada puisse mieux atteindre tous ses objectifs en termes de défense, de développement et de diplomatie en Afghanistan.

OPINION DISSIDENTE

Nous tenons à remercier tous les témoins qui se sont présentés devant le Comité permanent des affaires étrangères et du développement international pour leur précieuse contribution. Leur témoignage très pertinent a aidé les membres du Comité à comprendre les défis auxquels fait face la mission en Afghanistan.

Le 13 mars 2008, la motion adoptée par la Chambre des communes, avec l'appui de l'opposition officielle, a établi le mandat de la mission afghane jusqu'en 2011. Bien que le rapport présente de nombreuses observations et recommandations de grande valeur, le Parlement a, par l'intermédiaire de la motion du 13 mars dernier, donné des directives claires.

DEMANDE DE RÉPONSE DU GOUVERNEMENT

Conformément à l'article 109 du Règlement, le Comité demande au gouvernement de déposer une réponse globale au présent rapport.

Un exemplaire des procès-verbaux pertinents de la session 39-1 (séances nos 24, 28, 31, 44, 45, 46, 47, 48, 49, 50, 51, 54, 55 et 58) et la session 39-2 (séances nos 5, 6, 7, 8, 9, 14, 16, 17, 18, 19, 22, 23, 28, 29, 30, 31, 34, 35, 36, 37, 38 et 39) est déposé.

Respectueusement soumis,

Le président,

Kevin Sorenson, député

Barr, Gerry	Afghanistan Reference Group
Holguin, Lina	Afghanistan Reference Group
Isch, Emmanuel	Afghanistan Reference Group
Lehmeier, Stefan	Afghanistan Reference Group
Graeme MacQueen	Afghanistan Reference Group
Mirwais, Nahzat	Afghanistan Reference Group
Gerry Ohlsen	Afghanistan Reference Group
Jackson, Robert	Afghanistan Reference Group
Université de Redlands	

Organisations et individus		Date	Réunion
54	Center for Strategic and International Studies (Washington, D.C.)	2007/05/08	54
	Seema Patel, consultante en chef, Projet de reconstruction après-conflit Steven Ross, consultant au service de la recherche, Projet de reconstruction après-conflit		54
55	Haut-commissariat de la République islamique du Pakistan	2007/05/10	55
	Musa Javed Chohan, haut-commissaire de la république islamique du pakistan Najm us Saqib, haut-commissaire adjoint		55
58	The Senlis Council	2007/05/29	58
	Norine MacDonald, présidente et cheffe de recherche en chef sur le terrain, Groupe de réflexion en politiques de sécurité et développement		58
58	À titre personnel		58
	Sarah Chayes, fondatrice, Arghand (coopérative au Kandahar)		58

46	2007/03/27	Ministre de la Coopération internationale	<p>Joëlle Verner, ministre</p> <p>Center on International Cooperation</p> <p>Barnett Rubin, directeur des études et agrégé supérieur de recherches,</p> <p>Université de New York</p>
47		Université de Victoria	<p>Gordon Smith, directeur exécutif,</p> <p>Centre for Global Studies et professeur auxiliaire en sciences politiques</p>
48	2007/04/17	Conférence des associations de la défense	<p>Brian MacDonald, analyste principal de défense</p>
48		Réseau francophone de recherche sur les opérations de paix	<p>Alain Pellerin, directeur exécutif</p>
48		UNICEF Canada	<p>Marc André Boivin, directeur-adjoint</p>
48		Université d'Ottawa	<p>Nigel Fisher, président et chef de la direction</p>
49	2007/04/19	Collège militaire royal du Canada	<p>Pierre Beaudet, professeur,</p> <p>Programme de développement international et mondialisation, Faculté des sciences sociales</p>
49		À titre personnel	<p>Houchang Hassani-Vari, professeur,</p> <p>Sciences politiques</p>
50	2007/04/25	Ministère de la Défense nationale	<p>David Van Praagh, journaliste</p> <p>Ward Elcock, sous-ministre</p>
50			<p>R. J. Hillier, chef d'état-major de la défense</p>
50			<p>Gordon O'Connor, ministre</p>
50			<p>K. W. Watkin, juge-avocat général,</p> <p>Opérations, Bureau du juge avocat général</p>
51	2007/04/26	Bonn International Center for Conversion (BICC)	<p>Mark Sedra, associé de recherche</p>
51		Peace Dividend Trust	<p>Scott Gilmore, directeur exécutif</p>

ANNEXE VI

LISTE DES TÉMOINS (39-1)

Organisations et individus	Date	Réunion
Ministère de la Défense nationale R.J. Hillier, chef d'état-major de la défense Rodney Monette, sous-ministre par intérim Gordon O'Connor, ministre	2006/10/25	24 24 24
Mennonite Economic Development Associates of Canada Linda M. Jones, directrice technique , Opérations internationales	2006/11/08	28 24
Project Ploughshares Ernie Regehr, conseiller principal en politiques		28
Université de Calgary David Bercuson, directeur, Centre for Military and Strategic Studies		28
Université d'Ottawa Roland Paris, professeur agrégé, Affaires publiques et internationales Mihreya Mohammed Aziz, cadreuse Hooshang Riaz! A. John Watson, président et directeur général, CARE Canada	2006/11/22	31 31 31 31
À titre personnel Najiba Aycoobi, gestionnaire, Radio Killid	2007/03/20	44
Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international Leonard Edwards, sous-ministre Peter MacKay, ministre David Mulroney, sous-ministre délégué	2007/03/22	44 44 45
À titre personnel Walter Dorn, professeur et coprésident, Département des études de sécurité, Collège des Forces canadiennes	2007/03/22	45
Université Queen's Douglas Bland, titulaire, Chaire d'études en gestion de la défense, École des études politiques		

Organisations et individus	Date	Réunion
Centre pour l'innovation dans la gouvernance internationale		19
Paul Heinbecker, membre distingué		
Université de Redlands		19
Robert Jackson, directeur des relations internationales		
À titre personnel	2008/03/13	19
Sally Armstrong, journaliste		
Flora MacDonald, fondatrice, Future Generations Canada		19
OXFAM	2008/04/08	22
Matt Waldman, conseiller en matière de politique en afghanistan, Oxfam International		
Ministère de la Défense nationale	2008/04/10	23
R.J. Hillier, chef d'état-major de la défense		

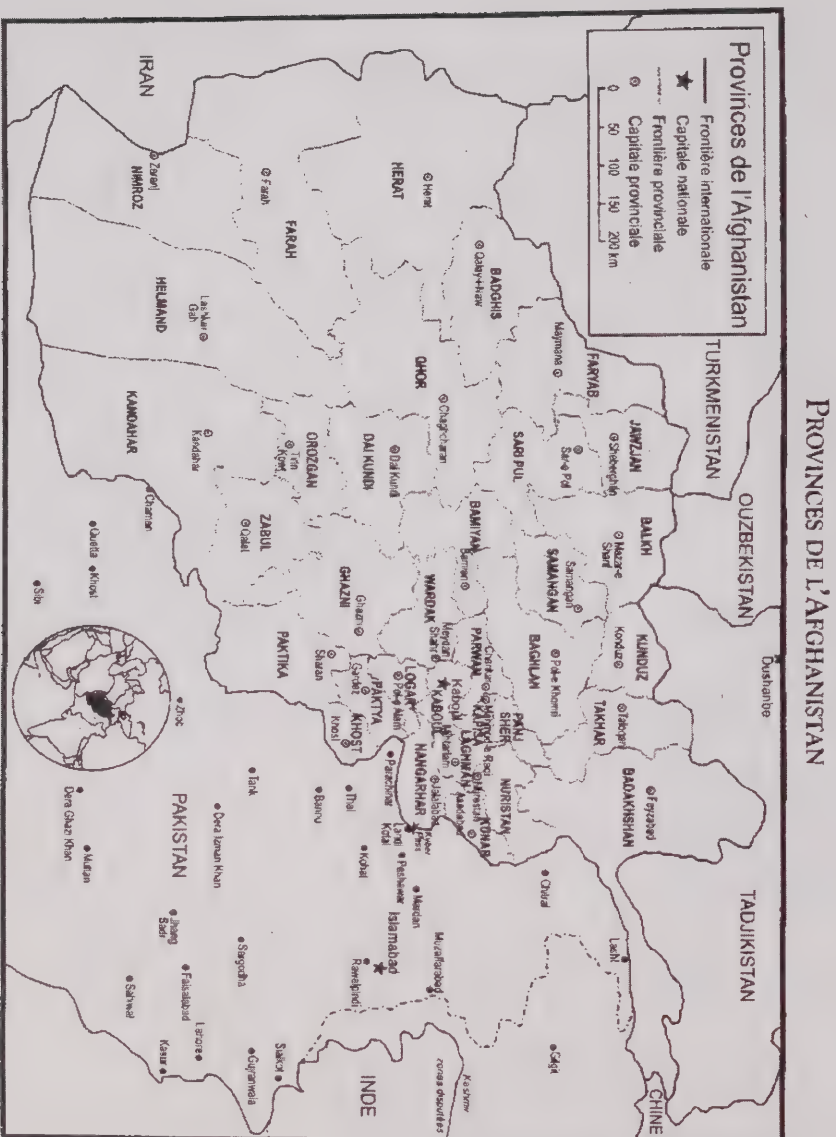
Réunion	Date	Organisations et individus
14		Strategic Forecasting, Inc.
14	2008/02/14	Kamran Bokhari, directeur des analyses du moyen-orient À titre personnel Lewis MacKenzie
14		Sedidq Weera, conseiller principal, commission nationale indépendante sur le renforcement de la paix et conseiller principal en matière de politiques, ministre de l'éducation, république islamique d'afghanistan
16	2008/03/04	Amnistie internationale Hilary Homes, responsable de la campagne, Justice internationale, sécurité et droits de la personne
16		Amnistie internationale Alex Neve, secrétaire général
16		Centre d'études militaires et stratégiques, Université de Calgary M.D. Capstick, associé
16		The Hillbrooke Group Grant Kippen, directeur
17	2008/03/06	Norman Paterson School of International Affairs Peggy Mason, agrégée supérieure de recherche
17		Université de Montréal Rémi Landry, chercheur associé, Groupe d'étude et de recherche sur la sécurité internationale
17		Université d'Ottawa Nipa Banerjee, professeure, Faculté des sciences sociales, École supérieure d'affaires publiques et internationales, Développement international et mondialisation
18	2008/03/11	Groupe d'experts indépendant sur le rôle futur du Canada en Afghanistan John Manley, président Derek Burney, membre Pamela Vallin, membre
18		Conseil canadien pour la coopération internationale
19		Surenndini Wijayarathne, analyste des politiques, Paix et conflits

ANNEXE V

LISTE DES TÉMOINS (39-2)

Organisations et individus	Date	Réunion
Afghanistan Reference Group Gerry Barr, président-directeur général, Le Conseil canadien pour la coopération internationale Lina Holguin, directrice des politiques, Oxfam-Québec Emmanuel Isch, vice-président, programmes internationaux et canadiens, Vision mondiale Stefan Lehmeier, coordonnateur, Comité coordonnateur canadien pour la consolidation de la paix Graeme MacQueen, professeur agrégé, Université McMaster Mirwais Nahzat, agent de programme, Entraide universitaire mondiale du Canada Gerry Ohlsen, vice-président, Groupe de 78	2007/11/29	5
Ambassade de la République islamique de l'Afghanistan Omar Samad, ambassadeur de la république islamique de l'Afghanistan au Canada Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international Maxime Bernier, ministre des affaires étrangères Yves Brodeur, sous-ministre adjoint, Groupe de travail sur l'Afghanistan	2007/12/04	6
Ministre de la Coopération internationale Bev Oda, ministre de la coopération internationale	2007/12/11	8
Agence canadienne de développement international Stephen Wallace, vice-président, Groupe de travail sur l'Afghanistan	2007/12/11	8
Conférence des associations de la défense Paul Manson, président Alain Pellerin, directeur exécutif		14
Réseau francophone de recherche sur les opérations de paix Marc André Boivin, directeur adjoint		14

**ANNEXE IV :
CARTE RÉGIONALE DE L'AFGHANISTAN
ET SES 34 PROVINCES**



Société: Bureau du Conseil privé

Promouvoir le respect des droits de l'Homme pour tous les Afghans. Nous avons souligné la nécessité vitale d'instaurer un véritable Etat de droit assurant la protection des droits de l'Homme. Nous nous sommes engagés à soutenir la mise en œuvre du plan d'action national pour les femmes. Nous avons souligné en particulier la nécessité de garantir le respect du droit humanitaire international. Comme cela a été réaffirmé récemment à Bucarest, nous continuerons de faire en sorte que tout soit fait pour éviter les victimes civiles.

Renforcer la coopération régionale. Nous avons mis l'accent sur l'importance de la coopération régionale en matière politique, économique et de sécurité. Nous sommes convenus que les pays voisins de l'Afghanistan ont un rôle essentiel à jouer pour aider le gouvernement afghan dans ses efforts pour bâtir un Afghanistan stable dans des frontières sûres.

Nous avons soutenu le renforcement du rôle de coordination du Représentant spécial du Secrétaire général et de la MANUA et nous sommes engagés à tirer pleinement parti de ce rôle pour ce qui concerne aussi bien la coordination de l'action internationale que la coordination entre le gouvernement afghan et la communauté internationale.

Aujourd'hui, à Paris, le gouvernement de la République islamique d'Afghanistan et la communauté internationale ont pris l'engagement de forger un partenariat renforcé, qui, sous la conduite des Afghans, sera fondé sur un ensemble de priorités agréées et d'obligations mutuelles. Nous avons réaffirmé notre détermination à favoriser l'épanouissement d'un Etat démocratique, pacifique, pluraliste et prospère, reposant sur les principes de l'Islam, conformément à l'accord de Bonn de 2001 et au Pacte pour l'Afghanistan de 2006.

communauté internationale a accepté d'accroître son soutien au renforcement des institutions de l'Etat aux niveaux national et local, notamment à travers un renforcement à grande échelle des capacités de la fonction publique.

Améliorer l'efficacité de l'aide et faire en sorte que chaque Afghani profite concrètement des bienfaits du développement. La communauté internationale s'est mise d'accord pour apporter une aide accrue, plus prévisible et plus transparente. Elle s'est engagée à ce que son aide au développement soit mieux coordonnée. Celle-ci transitera de manière croissante par le budget national, au fur et à mesure que les institutions de l'Etat se renforceront, deviendront plus aptes à rendre des comptes et acquerront une capacité de gestion accrue. La communauté internationale s'est également engagée à fournir son aide de manière à promouvoir les achats publics dans le pays et le renforcement des capacités. Nous sommes convenus que toutes les provinces doivent bénéficier équitablement des avantages du développement. Nous sommes également convenus de mettre davantage l'accent sur le renforcement de l'Etat et d'éviter la création de structures parallèles.

Lutter contre la corruption. Le gouvernement afghan a réaffirmé sa volonté d'intensifier ses actions pour lutter contre la corruption et de prendre des mesures concrètes à cet effet. La communauté internationale lui apportera son soutien à cet égard. Le gouvernement afghan et la communauté internationale effectueront, y compris de manière conjointe, des audits professionnels des programmes financés sur le budget principal et les budgets annexes et ils renforceront les capacités du gouvernement en matière d'audit et de contrôle financier.

Intensifier la lutte contre la drogue. Nous avons exprimé notre préoccupation devant la menace que représentent les réseaux de production et de trafic de drogue pour le développement de l'Afghanistan, en particulier dans certaines provinces. Simultanément, nous nous sommes félicités du nombre croissant de provinces libérées de la culture du pavot. Nous devons faire en sorte que celles-ci bénéficient du soutien nécessaire pour pérenniser ce succès. Le gouvernement afghan s'est engagé à prendre des mesures plus efficaces pour lutter contre la production et le commerce de stupéfiants. La communauté internationale s'est engagée à fournir une aide concrète et coordonnée, en appui aux plans et aux efforts du gouvernement, en particulier pour des programmes générateurs de sources de revenu alternatives.

Assurer une participation plus grande de la société civile au processus de reconstruction de l'Etat. La communauté internationale s'est félicitée de la ferme volonté du gouvernement afghan de poursuivre un dialogue constructif avec la société civile et les communautés locales, allant jusqu'aux groupes les plus marginalisés, afin de promouvoir la paix et la participation des habitants à l'élaboration d'une société islamique pluraliste et démocratique.

Renforcer la démocratie en Afghanistan. Nous avons souligné l'importance de la tenue des élections en 2009 et 2010 car elles constitueront une étape importante pour consolider la démocratie au bénéfice de tous les Afghans. La communauté internationale s'est engagée à apporter son ferme soutien pour que ces élections soient libres, équitables et sûres.

Soutenir la Stratégie nationale de développement de l'Afghanistan (ANDS) afin de donner au peuple afghan un avenir meilleur. Cette stratégie, qui nous a été présentée aujourd'hui, définit nos priorités communes et constituera notre feuille de route pour agir ensemble durant les cinq années à venir. Nous orienterons nos efforts vers le financement et la mise en œuvre de la Stratégie nationale de développement de l'Afghanistan afin d'atteindre les objectifs inscrits dans le Pacte pour l'Afghanistan. Nous sommes convenus que la Stratégie nationale de développement de l'Afghanistan doit, pour réussir, avoir une incidence réelle sur chaque région et chaque village du territoire afghan.

Stimuler l'investissement dans les infrastructures, en particulier dans les secteurs de l'agriculture et de l'énergie. La communauté internationale s'est félicitée de la volonté du gouvernement afghan d'accorder la priorité aux secteurs de l'agriculture, de l'irrigation et de l'énergie, tout en continuant à soutenir ceux des infrastructures routières, de l'éducation et de la santé. Nous nous sommes engagés à soutenir les efforts visant à augmenter la production agricole et à favoriser le développement rural, ainsi qu'à investir dans la production, la transmission et la distribution d'électricité à plus grande échelle, afin de stimuler le développement économique de l'Afghanistan et de favoriser la création d'emplois. Nous sommes convenus d'œuvrer pour assurer la sécurité alimentaire de tous les Afghans et remédier à la pénurie alimentaire actuelle.

Créer des opportunités pour les Afghans grâce à la croissance du secteur privé. Le gouvernement afghan s'est engagé à soutenir la croissance du secteur privé, notamment dans les secteurs mentionnés ci-dessus. Il s'est également engagé à améliorer la collecte des recettes fiscales et à mettre en place un environnement législatif et réglementaire propre à attirer les investissements et à créer des emplois. Le gouvernement afghan et la communauté internationale sont convenus de travailler ensemble pour encourager une plus grande liberté des échanges bénéficiant à l'ensemble des pays de la région, sur la base de l'amitié et de la confiance mutuelles, et dans le respect des obligations internationales.

Renforcer les institutions afghanes et améliorer la fourniture de services à tous les Afghans. Pour faire en sorte que les progrès accomplis au cours des six dernières années se poursuivent, le gouvernement afghan a accepté de prendre des mesures afin de renforcer la confiance dans l'État en améliorant l'administration publique, la gouvernance locale, la justice, la police et les autres institutions chargées de faire appliquer la loi. Dans ce contexte, il s'est engagé à garantir que les nominations s'effectuent au mérite. À l'appui de ces efforts, la

DÉCLARATION FINALE PUBLIÉE SOUS L'AUTORITÉ DES TROIS CO-PRÉSIDENTS: LE PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE, LE PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE ISLAMIQUE DE L'AFGHANISTAN, LE SECRÉTAIRE GÉNÉRAL DE NATIONS UNIES, PARIS, 12 JUN 2008

Le gouvernement de la République islamique d'Afghanistan et la communauté internationale se sont réunis ce jour à Paris pour réaffirmer leur partenariat de long terme au service du peuple d'Afghanistan, de sa sécurité, de sa prospérité et des droits de l'Homme.

Cette conférence marque un nouvel engagement à travailler plus étroitement, sous la conduite des autorités afghanes, à la mise en œuvre de la Stratégie nationale de développement de l'Afghanistan (ANDS). Nous réaffirmons que le Pacte pour l'Afghanistan demeure le socle commun de notre action. Nous nous engageons à accorder la priorité au renforcement des institutions et à la croissance économique, en particulier dans les secteurs de l'agriculture et de l'énergie. Tout en mettant l'accent sur ces secteurs, nous accélérerons aussi les progrès dans des domaines où des avancées importantes ont déjà été accomplies. Le gouvernement afghan s'est engagé à poursuivre les réformes dans les domaines politique et économique. La communauté internationale a accepté de mettre à disposition des ressources accrues et de les utiliser de manière plus efficace. Nous nous engageons tous à travailler de manière plus coordonnée.

Nous nous félicitons du bilan d'étape du Pacte pour l'Afghanistan préparé par les co-présidents du Conseil commun de coordination et de supervision, qui souligne les progrès significatifs réalisés, en particulier dans les domaines de la santé et de l'éducation, des infrastructures et de la croissance économique, ainsi que dans la mise en place de forces de sécurité nationales afghanes. Cependant, ce bilan d'étape met également en évidence les défis considérables qui subsistent, en particulier dans le domaine de l'Etat de droit, du respect de la loi, des capacités administratives, du développement, de la croissance du secteur privé et de la sécurité de tous les citoyens afghans. Nous entérinons ses conclusions de substance.

Nous nous félicitons des engagements pris pour assurer la sécurité et la stabilité de l'Afghanistan, qui ont été réaffirmés récemment lors du Sommet de Bucarest.

Aujourd'hui, nous avons insisté sur les éléments-clés suivants qui seront essentiels pour la sécurité et la prospérité du peuple afghan :

entreprises seront présentées à l'Assemblée nationale d'ici à fin 2006. La stratégie du Gouvernement tendant à désinvestir dans les entreprises d'Etat sera appliquée d'ici à fin 2009.

Services et marchés financiers

Des règles de prudence dans la gestion, acceptées au niveau international, seront élaborées pour l'ensemble des secteurs de base des institutions financières bancaires et non bancaires d'ici à fin 2007. La fonction de supervision des banques confiée à Da Afghanistan Bank sera d'avantage renforcée d'ici à fin 2007. La restructuration des banques commerciales d'Etat sera achevée d'ici à fin 2007. Les banques d'Etat qui n'auront pas bénéficié d'un nouvel agrément seront liquidées d'ici à fin 2006.

Coopération régionale

D'ici à fin 2010, l'Afghanistan et ses voisins réduiront les temps de transit par le pays au moyen d'accords de gestion des frontières en coopération et d'autres accords multilatéraux ou bilatéraux relatifs au commerce et au transit; le pays augmentera la quantité d'électricité disponible au moyen d'achats bilatéraux; et, avec ses voisins et les pays de la région, il conclura des accords pour lui permettre d'importer de la main-d'œuvre spécialisée et permettre aux Afghans de chercher du travail dans la région et d'envoyer des fonds chez eux.

Refugiés et personnes déplacées

D'ici à fin 2010, l'ensemble des réfugiés optant pour le rapatriement et des personnes déplacées bénéficieront d'une assistance pour leur réadaptation et leur insertion au sein des collectivités locales; leur insertion sera appuyée par de leurs programmes nationaux de développement, en particulier dans les principales zones de retour.

Femmes vulnérables

D'ici à fin 2010, le nombre de ménages dirigés par une femme, qui sont chroniquement pauvres, sera réduit de 20 % et le taux d'emploi de ces ménages sera accru de 20 %.

Lutte contre les stupéfiants

D'ici à fin 2010, le Gouvernement appliquera des programmes tendant à réduire la demande de stupéfiants et à mettre en place un traitement amélioré à l'intention des toxicomanes.

GOUVERNANCE ÉCONOMIQUE ET DÉVELOPPEMENT DU SECTEUR PRIVÉ

Gestion financière

D'ici à fin 2007, le Gouvernement améliorera la transparence de la gestion financière aux niveaux central et provincial en posant pour la gestion financière des jalons qui seront acceptés par la communauté internationale et contrôlés par elle et en atteignant ces jalons, notamment ceux prévus dans la Facilité pour la réduction de la pauvreté et pour la croissance dont la mise en place est prévue. À leur tour, et compte tenu d'une meilleure responsabilité de l'État, les donateurs s'efforceront d'avantage d'augmenter leur part de l'aide extérieure totale revenant à l'Afghanistan et à acheminer vers le budget de base.

Recettes intérieures

Le montant total des recettes budgétaires intérieures de l'Afghanistan – équivalant à 4,5 % du montant estimatif du PIB nominal en 1383 (calendrier musulman) (2004/05) – progressera de façon soutenue pour atteindre 8 % du PIB en 1389 (2010/11). Le ratio des recettes au montant total estimatif des dépenses ordinaires, y compris le montant estimatif des dépenses ordinaires du budget de base et du budget de développement extérieur, doit passer selon les estimations de 28 % en 1383 (2004/05) à environ 58 % en 1389, et ainsi, compte tenu des principes figurant à l'annexe II, il faudra continuer : 1) d'apporter une aide extérieure au budget de base, et 2) d'assurer la rentabilité de l'aide qui sert à financer les dépenses ordinaires par l'intermédiaire du budget de développement extérieur.

Développement du secteur privé et commerce

Toute la législation, tous les règlements et toutes les procédures liés aux investissements seront simplifiés et harmonisés d'ici à fin 2006 et mis en œuvre d'ici à fin 2007. De nouvelles lois organisant les activités commerciales et celles des

conseils de développement communautaire bénévoles au moins dans l'ensemble des villages restants, à la promotion de la gouvernance locale et à l'autonomisation des collectivités; l'accès à l'eau potable sera étendu à 90 % des villages et l'accès à des installations sanitaires à 50 %; 40 % de la totalité des villages seront accessibles par la route, ce qui accroîtra l'accès aux marchés, aux emplois et aux services sociaux; 47 % des villages bénéficieront de petits ouvrages d'irrigation; 800 000 ménages (22 % de l'ensemble des ménages de l'Afghanistan) bénéficieront d'un accès amélioré à des services financiers; et les moyens d'existence de 15 % de la population rurale au moins seront renforcés en prévoyant pour les intéressés 91 millions de jours de travail.

Lutte contre les stupéfiants

D'ici à fin 2010, le Gouvernement concevra et appliquera des programmes tendant à réaliser une réduction annuelle soutenue de la superficie des terres occupées par des cultures de pavot et d'autres drogues en renforçant et en diversifiant les moyens d'existence licites et en prenant d'autres mesures de lutte contre les stupéfiants, ce, dans le cadre de l'objectif global tendant à réduire en valeur absolue comme relative la taille de l'économie de la drogue, conformément à la cible qui vise l'Afghanistan dans le cadre des objectifs du Millénaire pour le développement.

PROTECTION SOCIALE

Réduction de la pauvreté

D'ici à fin 2010, conformément aux objectifs du Millénaire pour le développement en Afghanistan, la proportion des personnes vivant avec moins d'un dollar par jour diminuera de 3 % par an et celle des personnes souffrant de la faim de 5 % par an.

Action humanitaire et planification préalable et intervention en cas de catastrophe

D'ici à fin 2010, un système efficace de planification préalable et d'intervention en cas de catastrophe sera en place.

Personnes handicapées

D'ici à fin 2010, une assistance accrue sera fournie pour satisfaire les besoins particuliers de l'ensemble des personnes handicapées, en assurant notamment leur insertion dans la société grâce à des possibilités en matière d'éducation et d'emploi rémunéré.

Emploi des jeunes et des soldats démobilisés

D'ici à fin 2010, les offres d'emploi en faveur des jeunes et des soldats démobilisés seront accrues grâce à des programmes spéciaux.

Enseignement supérieur

D'ici à fin 2010, le nombre d'étudiants inscrits dans les universités passera à 100 000 dont au moins 35 % d'étudiantes; et le programme des universités publiques de l'Afghanistan sera révisé afin de satisfaire les besoins du pays en matière de développement et de faire face à la croissance du secteur privé.

Formation professionnelle

Une étude sur les ressources humaines sera achevée d'ici à fin 2006 et 150 000 hommes et femmes seront formés d'ici à fin 2010, pour acquérir, grâce à des moyens publics et privés, des compétences monnayables.

Patrimoine culturel afghan

Un inventaire complet des trésors culturels afghans sera établi d'ici à fin 2007. Des mesures seront prises, d'ici à fin 2010, pour relancer le patrimoine culturel afghan, mettre fin à l'appropriation illégale des objets de caractère culturel et restaurer les monuments et objets d'art endommagés.

SANTÉ

Santé et nutrition

D'ici à fin 2010, conformément aux objectifs du Millénaire pour le développement en Afghanistan, le programme de prestations de santé de base sera étendu à au moins 90 % de la population; la mortalité maternelle sera réduite de 15 % et tous les enfants de moins de 5 ans seront vaccinés contre les maladies évitables par la vaccination, ce qui réduira leur taux de mortalité de 20 %.

AGRICULTURE ET DÉVELOPPEMENT RURAL

Agriculture et élevage

D'ici à 2010, le cadre institutionnel, réglementaire et incitatif nécessaire pour augmenter la production et la productivité sera établi afin de créer un environnement propice à l'agriculture légale et à des industries rurales fondées sur l'agriculture, et les investissements publics dans l'agriculture progresseront de 30 %; une attention particulière sera consacrée à l'horticulture pérenne, à la santé animale et à la sécurité alimentaire grâce aux mesures suivantes: établissement d'organismes d'appui aux spécialisés et de mécanismes de prestation de services financiers, appui aux associations de paysans, marquage des produits nationaux, diffusion en temps opportun d'informations et de statistiques sur les prix et le climat, mise en place de travaux de recherche stratégique ainsi que d'une assistance technique et accès à des systèmes d'irrigation et de gestion de l'eau.

Développement rural intégré

D'ici à fin 2010, le développement rural sera renforcé sous tous ses aspects au profit de 19 millions de personnes dans plus de 38 000 villages; les mesures ci-après permettront de parvenir à cela: il sera procédé à l'élection de 14 000 autres

Energie

D'ici à fin 2010, au moins 65 % des ménages et 90 % des établissements non résidentiels des grandes zones urbaines et au moins 25 % des ménages des zones rurales auront accès à l'électricité; au moins 75 % des coûts seront récupérés auprès des usagers connectés au réseau électrique national. Une stratégie pour la mise en valeur et l'utilisation des sources d'énergie renouvelables sera élaborée d'ici à fin 2007.

Industries extractives et ressources naturelles

Un cadre réglementaire propice à une extraction rentable des ressources minières et naturelles de l'Afghanistan sera conçu d'ici à fin 2006; et d'ici à fin 2010, le climat des investissements et l'infrastructure requise seront renforcés afin d'attirer dans ce domaine les investissements intérieurs et les investissements étrangers directs.

Gestion des ressources en eau

Des stratégies et plans de gestion durable des ressources en eau couvrant l'irrigation et l'approvisionnement en eau potable seront élaborés d'ici à fin 2006, et les investissements dans l'irrigation permettront de couvrir au moins 30 % des besoins en eau à partir de grandes usines de distribution d'eau d'ici à fin 2010.

Développement urbain

D'ici à fin 2010, les autorités municipales auront renforcé leur capacité de gérer le développement urbain et de faire en sorte que les services municipaux soient fournis de façon efficace, rentable et transparente; conformément aux objectifs du Millénaire pour le développement en Afghanistan, les investissements dans l'approvisionnement en eau et dans l'assainissement permettront à 50 % des ménages de Kaboul et à 30 % des ménages des autres grandes zones urbaines d'avoir accès à l'eau courante.

Environnement

Conformément aux objectifs du Millénaire pour le développement en Afghanistan, les cadres réglementaires et les services de gestion relatifs à la gestion des déchets et la lutte contre la pollution, et des politiques relatives aux ressources naturelles seront formulées et commenceront d'être appliquées à tous les niveaux de l'appareil étatique ainsi qu'au sein des collectivités, d'ici à fin 2007.

EDUCATION

Enseignement primaire et secondaire

D'ici à fin 2010, conformément aux objectifs du Millénaire pour le développement en Afghanistan, les taux nets d'inscription des filles et des garçons dans l'enseignement primaire passeront à au moins 60 % et 75 % respectivement; un nouveau programme sera suivi dans tous les établissements secondaires; le nombre d'enseignantes progressera de 50 %; 70 % des enseignants de l'Afghanistan auront passé un test de compétence et un système d'évaluation de l'acquisition de connaissances, tel qu'un système d'examen national, sera en place à l'intention des étudiants.

Droits de l'homme

D'ici à fin 2010, la capacité du Gouvernement de se conformer à ses obligations découlant des traités relatifs aux droits de l'homme et à faire rapport à ce sujet sera renforcée; les services de sécurité de l'Etat et autres services chargés d'appliquer la loi adopteront des mesures correctives, notamment des codes de conduite et des procédures visant à prévenir les arrestations et les détentions arbitraires, la torture, l'extorsion de fonds et l'expropriation illégale de biens, en vue de l'élimination de ces pratiques; l'exercice de la liberté d'expression, notamment la liberté des médias, sera renforcé; la connaissance des droits de l'homme figurera aux programmes d'enseignement et fera l'objet de promotion au sein des législateurs, du personnel judiciaire et d'autres organismes de l'Etat, des collectivités et du public; l'observation de l'application des droits de l'homme sera menée par le Gouvernement et de façon indépendante par la Commission indépendante afghane des droits de l'homme et l'ONU contrôlera l'efficacité des mesures visant à protéger ces droits; la Commission indépendante afghane des droits de l'homme bénéficiera d'un soutien dans la réalisation de ses objectifs concernant la surveillance, les enquêtes, la protection et la promotion des droits de l'homme.

L'application du Plan d'action pour la paix, la justice et la réconciliation sera achevée d'ici à fin 2008.

DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE ET SOCIAL

INFRASTRUCTURE ET RESSOURCES NATURELLES

Routes

L'Afghanistan disposera d'ici à fin 2008 d'une rocade moderne bien entretenue, ainsi que de routes reliant cette rocade aux pays voisins et d'un système financièrement viable d'entretien des routes d'ici à fin 2007.

Transport aérien

D'ici à fin 2010, l'aéroport international de Kaboul et l'aéroport d'Hérat seront pleinement aux normes de l'Organisation de l'aviation civile internationale; les aéroports de Mazar-e-Sharif, de Jalalabad et Kandahar seront mis à niveau : réfection des pistes d'atterrissage, dotation en matériel de navigation aérienne, en matériel de lutte contre l'incendie et de sauvetage et en matériel de faciliter le transport aérien national; et les services de transport aérien seront améliorés afin de faciliter le transport aérien national; et les services de transport aérien et les coûts y afférents seront de plus en plus alignés sur les normes et les taux du marché international.

Action en faveur des femmes

D'ici à fin 2010, le Plan d'action national pour les femmes en Afghanistan sera intégralement appliqué; et, conformément aux objectifs du Millénaire pour le développement en Afghanistan, la participation des femmes à toutes les institutions de gouvernance afghanes, notamment aux organes élus ou nommés et à la fonction publique, sera renforcée.

État de droit

D'ici à fin 2010, le cadre juridique requis en vertu de la Constitution, notamment le droit civil, pénal et commercial, sera mis en place, distribué à l'ensemble des institutions judiciaires et législatives et publié.

D'ici à fin 2010, les institutions judiciaires seront pleinement opérationnelles dans chaque province de l'Afghanistan et le temps moyen nécessaire pour résoudre les différends relatifs aux contrats sera réduit autant que faire se peut.

Il sera entrepris d'ici à fin 2006 un examen et une réforme des procédures de contrôle ayant trait à la corruption, à l'absence de garantie d'une procédure régulière et au déni de justice et ils seront pleinement mis en service d'ici à fin 2010; en 2010 au plus tard, des réformes viendront renforcer le professionnalisme, la crédibilité et l'intégrité des institutions essentielles du système judiciaire (Ministère de la justice, magistrature, Bureau du Procureur général, Ministère de l'intérieur et Direction nationale de la sécurité).

D'ici à fin 2010, l'infrastructure de la justice sera remise en état et les établissements pénitentiaires disposeront d'installations séparées pour les femmes et les mineurs.

Inscription au cadastre

Une procédure d'inscription au cadastre dans toutes les unités administratives et l'enregistrement des titres démarqueront pour l'ensemble des grandes zones urbaines d'ici à fin 2006 et dans toutes les autres zones d'ici à fin 2008. Un système équitable de règlement des différends fonciers sera en place d'ici à fin 2007. L'enregistrement des terres rurales sera mis en route avant fin 2007.

Lutte contre les stupéfiants

D'ici à fin 2010, le Gouvernement accroîtra le nombre d'arrestations et de poursuites de trafiquants et d'agents corrompus et améliorera sa base d'informations concernant ceux qui se livrent au commerce des stupéfiants, l'idée étant de renforcer le système de sélection pour les nominations aux postes du secteur public aux niveaux national et sous-national, dans le cadre du mécanisme de nomination mentionné plus tôt dans la présente annexe.

nominations de gouverneurs de province, de chefs des services de police, d'administrateurs de district et de chefs de sécurité de province.

D'ici à fin 2006, il sera entrepris un examen du nombre d'unités administratives et de leur délimitation, en vue de contribuer à la viabilité financière.

D'ici à fin 2010, dans la poursuite des travaux de la commission de la fonction publique, des systèmes de nominations fondés sur le mérite, des procédures de contrôle et des examens du comportement professionnel en fonction des résultats pour les postes de la fonction publique à tous les niveaux de l'appareil étatique, notamment l'administration centrale, l'appareil judiciaire et les services de police seront adoptés, et un appui sera fourni afin de renforcer les capacités de la fonction publique pour la rendre efficace. Des examens annuels du comportement professionnel en fonction des résultats seront effectués pour tous les agents de rang élevé (classe 2 et au-dessus) à compter de fin 2007.

Lutte contre la corruption

La Convention des Nations Unies contre la corruption sera ratifiée d'ici à fin 2006, la législation nationale sera adaptée en conséquence d'ici à fin 2007 et un mécanisme de contrôle chargé de surveiller l'application sera mis en place d'ici à fin 2008.

Recensement et statistiques

Le recensement de la population sera achevé d'ici à fin 2008 et les résultats complets publiés.

Des statistiques de base fiables seront établies pour tous les jalons quantitatifs d'ici à la mi-2007 et la capacité statistique sera renforcée pour suivre les progrès réalisés par rapport à ces jalons.

Assemblée nationale

Il sera fourni à l'Assemblée nationale l'appui technique et administratif requis d'ici à la mi-2006 pour qu'elle s'acquitte efficacement des rôles que lui prescrit la Constitution.

Elections

La Commission électorale indépendante de l'Afghanistan sera une institution d'une haute intégrité, dotée d'une grande capacité et de vastes ressources pour mener à bien les élections d'ici à fin 2008 dans une viabilité financière croissante, le Gouvernement afghan contribuant sur ses propres ressources dans toute la mesure possible au coût de ces élections futures. Un registre d'état civil permanent et un registre des électeurs, prévoyant un document national d'identité unique seront mis en place d'ici à fin 2009.

Police nationale et police des frontières afghanes

D'ici à fin 2010, constituées dans toute leur plénitude, une police nationale afghane et une police des frontières afghane qualifiées, opérationnelles à composition ethnique équilibrée, et disposant d'un effectif combiné de 62 000 hommes seront en mesure de faire face efficacement aux besoins du pays en matière de sécurité et elles seront de plus en plus autonomes sur le plan financier.

Triomphe sur les groupes armés illégaux

Tous les groupes armés illégaux seront éliminés d'ici à fin 2007 dans toutes les provinces.

Lutte contre les stupéfiants

D'ici à fin 2010, le Gouvernement renforcera la capacité de ses services de détection et de répression tant au niveau central qu'au niveau provincial, ce qui se traduira par une augmentation annuelle appréciable de la quantité de drogues saisie ou détruite ainsi que du nombre d'installations de fabrication démantelées, et par des mesures efficaces, notamment l'éradication ciblée, selon que de besoin, qui contribue à l'élimination de la culture du pavot.

D'ici à fin 2010, le Gouvernement afghan et les gouvernements des pays voisins et des pays de la région œuvreront de concert pour accroître la coordination et le partage des renseignements, en vue de réaliser un accroissement de la quantité saisie et détruite de drogues passant en contrebande à travers les frontières de l'Afghanistan et de mener une action efficace contre les trafiquants de drogues.

Lutte antiminimes et munitions

D'ici à fin 2010, conformément aux obligations découlant des objectifs du millénaire pour le développement en Afghanistan et de la Convention d'Ottawa, les superficies ou sont enterrées des mines et des engins non explosés seront réduites de 70 %; toutes les mines antipersonnel stockées seront localisées et détruites en 2007 au plus tard; et d'ici à fin 2010, toutes les munitions excédentaires, dangereuses et hors d'usage seront détruites.

GOVERNANCE, ETAT DE DROIT ET DROITS DE L'HOMME

Réforme de l'administration publique

D'ici à fin 2010, l'appareil étatique (y compris le nombre de ministères) sera restructuré et rationalisé en vue de mettre en place une administration publique financièrement viable; la commission de la fonction publique sera renforcée; et les fonctions de ce secteur seront réformées afin de mettre en évidence les tâches et les responsabilités de base.

Un mécanisme national transparent et clairement défini pour les nominations sera mis en place dans les six mois, appliqué dans les 12 mois et pleinement opérationnel dans les 24 mois pour l'ensemble des nominations à des postes de rang élevé de l'administration centrale et de l'appareil judiciaire, ainsi que pour les

ANNEXE II : JALONS ET DÉLAIS DONT A CONVENU LA COMMUNAUTE INTERNATIONALE DANS LE PACTE POUR L'AFGHANISTAN A LA CONFERENCE DE LONDRES EN 2006*

JALONS ET DÉLAIS

Le Gouvernement, avec l'appui de la communauté internationale, s'engage à atteindre les jalons suivants dans les délais spécifiés.

SÉCURITÉ

Forces internationales de sécurité

D'ici à fin 2010, grâce au soutien du Gouvernement afghan et en coordination étroite avec lui, la Force internationale d'assistance à la sécurité (FIAS) dirigée par l'OTAN, l'opération Enduring Freedom et leurs équipes de reconstruction de province respectives assureront la sécurité et la stabilité dans toutes les régions de l'Afghanistan, notamment en renforçant les capacités afghanes.

Armée nationale afghane

D'ici à fin 2010, il sera établi dans toute sa plénitude une armée nationale afghane de métier, respectée au plan national et à composition ethnique équilibrée, qui soit démocratiquement responsable, organisée, qualifiée et équipée pour faire face aux besoins du pays en matière de sécurité tout en étant de plus en plus financée sur les recettes de l'Etat, en proportion de la capacité économique du pays; la communauté internationale continuera d'aider l'Afghanistan à développer l'armée nationale afghane pour que son effectif atteigne le chiffre platond de 70 000 hommes exprimé lors des pourparlers de Bonn; et le rythme d'expansion doit être ajusté sur la base d'évaluations qualitatives communes menées périodiquement par le Gouvernement afghan et la communauté internationale compte tenu de critères convenus tenant compte des conditions existantes.

* Tiré de Faire fond sur le succès : Conférence de Londres sur l'Afghanistan – Pacte pour l'Afghanistan, p. 9 à 17.

que le gouvernement s'engage à une meilleure coordination interministérielle, afin d'offrir une meilleure cohérence et coordination dans toute la gestion gouvernementale nationale de notre engagement en Afghanistan, notamment par la création d'un groupe de travail permanent qui rendra directement des comptes au Premier ministre pour diriger ces efforts; (*Affaires émanant du gouvernement n° 5*)

développement en Afghanistan;

b) axée sur nos forces traditionnelles en tant que nation, particulièrement par le biais de l'élaboration de systèmes judiciaires et correctionnels sains et d'institutions politiques solides en sol afghan, et d'une plus grande participation du Canada à la résolution du problème chronique de la pénurie d'eau potable dans ce pays;

c) axée sur la résolution du problème désastreux de la narco-économie qui mine constamment les progrès réalisés en Afghanistan, par la recherche de solutions qui n'affecteront pas la bonne volonté de la population locale;

d) soumise à un plus haut niveau de transparence et d'examen, de sorte que la population canadienne puisse être certaine que nos efforts de développement donnent des résultats en Afghanistan;

que le Canada devrait adopter une position diplomatique plus forte et plus disciplinée concernant l'Afghanistan et les acteurs locaux, notamment en appuyant la nomination d'un envoyé spécial dans cette région, qui pourrait à la fois assurer une meilleure cohérence de toutes les initiatives diplomatiques dans la région et faire des pressions pour une meilleure coordination au sein de nos partenaires de l'ONU dans la poursuite d'objectifs diplomatiques communs pour cette région;

que le gouvernement informe plus franchement et plus fréquemment la population sur ce qui ce passe en Afghanistan, qu'il lui présente plus de bilans sur le rôle du Canada, qu'il mette plus d'accent sur les efforts diplomatiques et militaires et les efforts de reconstruction, et que pour une plus grande clarté, le gouvernement présente au Parlement des rapports trimestriels détaillés sur les progrès de la mission en Afghanistan;

qu'un comité parlementaire spécial sur l'Afghanistan soit créé par la Chambre afin qu'il rencontre régulièrement les ministres des Affaires étrangères, de la Coopération internationale et de la Défense nationale, ainsi que des hauts fonctionnaires, et que la Chambre autorise ce comité spécial à se rendre en Afghanistan et dans les environs pour présenter fréquemment des recommandations sur la gestion et les progrès de nos efforts en Afghanistan;

que ce comité parlementaire spécial étudie les lois et les procédures gouvernant les exceptions touchant la sécurité opérationnelle et nationale en ce qui concerne la dissimulation d'information au Parlement, aux tribunaux et à la population canadienne avec ceux qui sont responsables de la mise en application de ces règles et procédures, afin que les Canadiens obtiennent toute l'information sur la gestion et les progrès de la mission;

qu'en ce qui concerne le transfert de prisonniers afghans aux autorités afghanes, le gouvernement doive :

a) s'engager à respecter les normes les plus élevées de l'OTAN et de la communauté internationale en ce qui concerne la protection des droits des détenus, ne procédant aux transferts que lorsqu'il sera en mesure de croire qu'il le fera en respectant les obligations internationales du Canada;

b) établir une solution avec les alliés de l'OTAN à la question des détenus, par le biais d'efforts diplomatiques issus des valeurs canadiennes profondes que sont le respect des droits humains et de la dignité pour tous;

c) s'engager à mettre en œuvre une politique de transparence accrue en ce qui concerne les mesures entourant la capture et le transfert de prisonniers, qui inclura l'engagement de rapporter au public les résultats de révisions ou inspections des prisons afghanes menées par les représentants canadiens;

La Chambre reconnaît que les trois volets d'une stratégie globale du gouvernement – défense, diplomatie et développement – ont toujours été des lignes directrices de la participation du Canada en Afghanistan et qu'ils doivent se renforcer l'un l'autre pour que le gouvernement puisse les concilier de la manière la plus efficace possible;

La Chambre reconnaît que le but final de la politique canadienne est de laisser l'Afghanistan aux Afghans, au sein d'un pays mieux gouverné, en paix et plus sécuritaire, et de créer l'espace et les conditions voulues pour que les Afghans réussissent eux-mêmes à trouver une solution politique au conflit;

La Chambre reconnaît qu'afin d'atteindre cet objectif, il est essentiel d'aider la population afghane à faire en sorte que les responsables des quatre organes chargés de leur sécurité (l'armée, la police, le système judiciaire et le système correctionnel) soient bien formés, bien équipés et bien payés;

par conséquent, il est de l'avis de la Chambre,

que le Canada devrait maintenir une présence militaire à Kandahar au-delà de février 2009, jusqu'à juillet 2011, d'une manière pleinement conforme au mandat de l'ONU en Afghanistan, et que cette mission militaire devrait comporter les points suivants :

a) former des forces de sécurité nationale afghanes, afin que celles-ci puissent rapidement assumer une plus grande part des efforts de maintien de la sécurité dans la province de Kandahar et dans l'ensemble de l'Afghanistan;

b) assurer la sécurité de la reconstruction et des projets de développement à Kandahar;

c) maintenir la responsabilité du Canada envers l'Équipe provinciale de reconstruction à Kandahar;

que, en vertu de ce mandat, ce prolongement de la présence militaire du Canada en Afghanistan soit approuvé par la Chambre à la condition expresse que :

a) l'OTAN assure la rotation d'un groupement tactique d'environ 1000 soldats à Kandahar, troupes qui devront être opérationnelles au plus tard en février 2009;

b) le gouvernement obtienne au plus tard en février 2009 des hélicoptères de transport de moyen tonnage ainsi que des véhicules aériens sans pilote (UAV) à haute performance, aux fins de renseignement, de surveillance et de reconnaissance, afin de contribuer à la sécurité et à l'efficacité du contingent canadien;

c) le gouvernement du Canada informe l'OTAN que notre pays mettra fin à sa présence à Kandahar dès juillet 2011, date à laquelle le redéploiement des troupes des Forces canadiennes à l'extérieur de Kandahar et leur remplacement par les forces afghanes débutera dès que possible, pour se terminer dès décembre 2011;

que le gouvernement du Canada, conjointement avec nos alliés et le gouvernement de l'Afghanistan, établissent des objectifs et un calendrier fermes pour la formation, l'équipement et l'octroi d'un salaire à l'armée nationale afghane, la police nationale afghane, les membres de son système judiciaire et les responsables du système correctionnel;

que la contribution du Canada à la reconstruction et au développement de l'Afghanistan devrait être :

a) revitalisée et augmentée afin de mieux concilier nos efforts militaires et nos efforts de

ANNEXE I : MOTION ADOPTÉE PAR LA CHAMBRE DES COMMUNES LE 13 MARS 2008

Attendu que,

la Chambre reconnaît l'importante contribution et le sacrifice des Forces canadiennes et du personnel civil canadien dans le cadre de la mission mandatée par l'ONU et dirigée par l'OTAN déployée en Afghanistan à la demande du gouvernement afghan démocratiquement élu;

la Chambre estime que le Canada doit demeurer engagé auprès de la population afghane après février 2009;

la Chambre reconnaît qu'en février 2002, le gouvernement a décidé de déployer 850 soldats à Kandahar pour se joindre à la coalition internationale qui s'est rendue en Afghanistan pour chasser les Talibans, suite aux attaques terroristes du 11 septembre 2001, et que ce déploiement a duré six mois, après quoi, les troupes se sont fait remplacer en Afghanistan et sont revenues au pays;

la Chambre reconnaît qu'en février 2003, le gouvernement a pris la décision que le Canada enverrait 2 000 soldats et dirigerait la Force internationale d'assistance à la sécurité de l'OTAN (FIAS) pour un an à Kaboul, à partir de l'été 2003, et qu'après cet engagement d'une année, les troupes canadiennes seraient réduites à une unité de reconnaissance de 750 soldats puisque la Turquie, notre alliée à l'OTAN, prendrait la relève à Kaboul pour remplacer le Canada en tant que chef de file de la mission de la FIAS;

la Chambre reconnaît qu'en août 2005, le Canada a assumé la responsabilité de l'Équipe provinciale de reconstruction dans la province de Kandahar, ce qui correspond à environ 300 employés des Forces armées canadiennes;

la Chambre reconnaît que le gouvernement a pris la décision d'engager un groupe de combat d'environ 1 200 soldats à Kandahar pour une période d'un an, soit de février 2006 à février 2007;

la Chambre reconnaît qu'en janvier 2006, le gouvernement a participé à la conférence de Londres sur l'Afghanistan, où il a signé le Pacte de l'Afghanistan, qui établit les repères et le calendrier jusqu'à la fin de 2010 en ce qui a trait à l'amélioration de la sécurité, de la gouvernance, et du développement social et économique de l'Afghanistan;

la Chambre reconnaît qu'en mai 2006, le Parlement a appuyé la prolongation du déploiement, pour une période de deux ans, par le gouvernement du Canada en Afghanistan d'un personnel diplomatique, d'aide au développement, policier et militaire ainsi que l'affectation de fonds et de matériel à ce déploiement;

la Chambre accueille favorablement le rapport du Panel indépendant sur le rôle futur du Canada en Afghanistan, présidé par l'honorable John Manley, et reconnaît l'importante contribution faite par ses membres;

Le gouvernement du Canada devrait accroître ses efforts en vue d'améliorer la coordination de ses actions en Afghanistan en rapport avec la mise en œuvre d'une politique cadre publique. Dans un tel contexte, le gouvernement du Canada pourrait envisager de nommer un coordonnateur canadien expérimenté en Afghanistan. De plus, les actions du gouvernement du Canada devraient tenir compte des réalités du terrain, et être coordonnées avec celles des autorités afghanes. Au niveau stratégique le plus large, le gouvernement du Canada devrait utiliser tous les moyens diplomatiques à sa disposition pour favoriser une meilleure coordination afghano-internationale indispensable au respect des engagements que toutes les parties ont pris en vertu du Pacte pour l'Afghanistan.

Recommandation 32

Le gouvernement du Canada devrait examiner les moyens d'accroître son soutien à l'établissement d'un Parlement national afghan et d'institutions de gouvernance subnationales élues, et ce, en tirant leçon du travail déjà accompli en ce sens. Ce soutien devrait inclure des mesures additionnelles adaptées aux besoins particuliers des femmes parlementaires. De plus, l'appui canadien au développement législatif et aux autres aspects du développement démocratique doit aboutir à la mise en place d'un processus durable, mené par les Afghans, respectant les priorités afghanes et propre à renforcer la capacité de représentation et de surveillance démocratiques de l'Afghanistan. Par ailleurs, le Canada devrait aider l'Afghanistan à établir une démocratie qui puisse s'acquitter de ses obligations internationales en matière de droits de la personne.

Recommandation 33

Le gouvernement du Canada devrait immédiatement examiner comment fournir le meilleur appui possible aux prochaines élections démocratiques afghanes de 2009-2010, et ce, en collaboration avec les autorités afghanes compétentes et ses partenaires internationaux. Le gouvernement du Canada devrait également favoriser des relations de travail professionnelles entre les parlementaires canadiens et les législateurs afghans nationaux, provinciaux et locaux.

Recommandation 34

Le renforcement et le prolongement de la mission de l'Équipe consultative stratégique — Afghanistan à Kaboul devraient être examinés par le Comité spécial sur la mission canadienne en Afghanistan. À la suite des recommandations de ce comité, le gouvernement du Canada devrait décider s'il prolonge la mission de l'Équipe consultative et s'il renforce cette dernière par l'ajout de membres civils. Par la suite, la nature des liens hiérarchiques appropriés devrait être examinée, en concertation avec le gouvernement afghan, lors de l'élaboration et de l'adoption, par le Canada, de la politique cadre publique pour l'Afghanistan proposée dans la Recommandation 1.

en œuvre les engagements visant la gouvernance, la primauté du droit et les droits de la personne, et de respecter les jalons et les délais établis.

Recommandation 28

Étant donné les progrès accomplis jusqu'à maintenant en collaboration avec la Commission afghane indépendante des droits de la personne, le gouvernement du Canada devrait accroître le soutien qu'il accorde à cet organisme vital pour que ce dernier ait la capacité et les ressources nécessaires pour remplir son mandat.

Recommandation 29

De plus, en ce qui concerne le transfert de prisonniers afghans aux autorités afghanes, le gouvernement du Canada devrait indiquer dans ses prochains rapports les détails des mesures prises pour la mise en œuvre des conditions énumérées dans la motion sur l'Afghanistan adoptée par la Chambre des communes le 13 mars 2008.

Recommandation 30

Le gouvernement du Canada devrait recourir à une diplomatie prudente et mesurée pour amener le gouvernement afghan à respecter ses engagements pris en vertu du Pacte pour l'Afghanistan en matière de lutte contre la corruption. Le gouvernement du Canada devrait appuyer une approche coordonnée à l'égard des mesures anticorruption, et, en particulier, devrait œuvrer avec le gouvernement de l'Afghanistan et ses partenaires de la communauté internationale afin de s'assurer que le groupe chargé des nominations des hauts fonctionnaires joue son rôle efficacement afin d'empêcher la corruption dans les institutions gouvernementales.

Recommandation 31

Le gouvernement du Canada devrait travailler avec le gouvernement de l'Afghanistan et ses partenaires de la communauté internationale à une réforme des politiques de lutte contre les stupéfiants des stratégies efficaces et cohérentes de lutte contre les stupéfiants puissent être adoptées. Toutes les mesures réalisables devraient être examinées à cet égard.

Recommandation 24

En conformité avec son soutien à la réduction de la pauvreté et l'investissement dans les régions rurales de l'Afghanistan, le gouvernement du Canada devrait, dans ses activités d'aide, être attentif et s'attarder davantage au développement agricole, et ce en particulier dans le contexte de la remise en état des infrastructures, dont le réseau d'aqueduc, les systèmes d'irrigation et le réseau de transport.

Recommandation 25

Conscient que le talent et les connaissances de la diaspora afghane présente au Canada n'ont pas toujours été mis à profit de façon systématique et efficace dans les activités de développement et de reconstruction du Canada en Afghanistan, le gouvernement du Canada devrait mettre en place des mécanismes lui permettant de consulter la collectivité afghane présente au Canada et de l'amener à prendre part aux activités de reconstruction et de développement de l'Afghanistan.

Recommandation 26

Afin de s'assurer de l'atteinte des jalons établis par le Pacte pour l'Afghanistan en matière de gouvernance, le gouvernement du Canada devrait notamment envisager de prendre tous les moyens nécessaires pour renforcer la légitimité et la capacité des institutions d'administration publique en Afghanistan, tant au niveau national qu'au niveau local. Pour ce faire, il devrait notamment, quand c'est possible, songer à soutenir les structures et les processus dirigés par les Afghans. Il devrait accorder une attention particulière à l'amélioration des mécanismes de gouvernance dans la province de Kandahar afin d'accroître la sécurité et les services de base fournis à la population. Le gouvernement du Canada devrait rechercher à cet égard des partenaires locaux responsables.

Recommandation 27

Dans le cadre de ses rapports d'état trimestriels au Parlement du Canada sur la mission canadienne en Afghanistan, le gouvernement du Canada devrait inclure des renseignements détaillés sur les mesures prises — et avec quel succès — par la République islamique d'Afghanistan et la communauté internationale, dans le cadre de l'application du Pacte pour l'Afghanistan, en vue de mettre

Recommandation 19

Dans ses activités de reconstruction et de développement de l'Afghanistan, le Canada devrait veiller à ce qu'il y ait un équilibre entre les projets à court terme et les projets à long terme.

Recommandation 20

De concert avec l'envoyé spécial des Nations Unies, le gouvernement du Canada devrait faire le nécessaire pour renforcer la coordination des priorités en matière d'aide parmi les principaux intervenants, dont le gouvernement afghan.

Recommandation 21

Pour mieux asseoir les fondations de la gouvernance, de la stabilité et de la productivité économique futures de l'Afghanistan, le gouvernement du Canada devrait orienter ses efforts d'aide vers le développement du capital humain, en particulier au moyen de programmes et de projets qui s'adressent aux jeunes, surtout dans les régions rurales. Ces programmes prévoieraient non seulement des projets de création d'emplois, mais aussi des projets d'acquisition de compétences monnayables et de formation dans divers secteurs qui sont ancrés dans la réalité afghane.

Recommandation 22

Le gouvernement du Canada devrait continuer de contribuer au développement du système d'éducation de l'Afghanistan, aux niveaux primaire, secondaire et postsecondaire.

Recommandation 23

L'aide offerte par le Canada devrait viser à réduire la pauvreté en Afghanistan de façon plus tangible, en favorisant entre autres, et ce en consultation avec le gouvernement et le peuple afghans, le développement du secteur privé et de l'économie locale dans les centres urbains et en particulier dans les régions rurales. À cette fin, il faudrait encourager la communauté internationale à faire un meilleur usage des services, des compétences et des des approvisionnementnements afghans au lieu de s'en remettre à des entrepreneurs et à des consultants de l'étranger.

gouvernement du Canada devrait faire preuve de plus de transparence dans son processus d'évaluation de son aide au développement de l'Afghanistan.

Recommandation 15

Pour mieux contribuer à la réduction de la pauvreté en Afghanistan, le gouvernement du Canada devrait s'assurer que les engagements pris à l'égard du développement rural du pays, en particulier dans les régions éloignées et les régions plus stables que Kandahar, sont intégrés aux efforts de reconstruction et de développement déployés. Le gouvernement du Canada devrait également continuer d'appuyer la réalisation de projets et d'activités ayant une incidence au niveau national.

Recommandation 16

Le gouvernement du Canada devrait continuer de veiller à ce que ses projets de reconstruction et de développement tiennent compte de l'importance de la prise en charge, par le peuple afghan, de son propre développement.

Recommandation 17

De concert avec ses partenaires de la communauté internationale, le gouvernement du Canada devrait appuyer davantage la réalisation de projets qui ont des répercussions immédiates sur la vie et les conditions de vie du peuple afghan.

Recommandation 18

Le gouvernement du Canada devrait prendre les mesures nécessaires pour rappeler à la communauté internationale l'importance des projets de longue haleine pour assurer le développement de l'Afghanistan à plus long terme et de façon durable. Le gouvernement du Canada devrait aussi encourager la communauté internationale à accorder l'importance nécessaire aux projets de longue haleine, tout en faisant preuve de réalisme et de fermeté relativement aux résultats.

Recommandation 10

Le gouvernement du Canada devrait s'acquitter de ses engagements et fournir l'aide promise à l'Afghanistan et encourager fortement d'autres donateurs dans des contextes bilatéraux et multilatéraux à lui emboîter le pas.

Recommandation 11

Le gouvernement du Canada devrait veiller, dans la mesure du possible, à ce que le personnel canadien œuvrant aux projets de reconstruction et de développement internationaux ait les compétences et l'expérience requises pour réaliser les projets avec efficacité en Afghanistan.

Recommandation 12

Vu l'impact qu'a la présence internationale sur l'économie et le développement des moyens d'action en Afghanistan, le gouvernement du Canada devrait accroître ses efforts afin de s'assurer que le personnel et les services afghans reçoivent toute l'attention nécessaire dans le cadre des activités de reconstruction et de développement réalisées par le Canada.

Recommandation 13

Le gouvernement du Canada doit continuer de peaufiner ses méthodes de responsabilisation et d'évaluation, pour ce qui est de ses engagements de reconstruction et de développement, et doit s'assurer d'être transparent dans son processus d'évaluation. À cet égard, le gouvernement du Canada devrait, de concert avec la communauté internationale, établir un cadre efficace pour mesurer les progrès accomplis et réaliser l'évaluation du rendement en fonction des jalons établis par la communauté internationale dans le Pacte pour l'Afghanistan.

Recommandation 14

Le gouvernement du Canada devrait prendre les mesures qui s'imposent pour informer davantage la population canadienne des efforts fructueux et infructueux du Canada au chapitre de la reconstruction et du développement de l'Afghanistan. Le

Recommandation 6

Le Canada devrait veiller à ce que ses projets de développement et de reconstruction continuent de tenir compte des besoins des femmes afghanes et contribuent à améliorer leurs pouvoirs sociaux, économiques et politiques.

Recommandation 7

Compte tenu de l'importance du rétablissement de la sécurité pour permettre la reconstruction et un développement durable, et compte tenu des conditions de sécurité qui règnent actuellement dans la province de Kandahar, les Forces canadiennes devraient continuer de fournir, par l'entremise de l'Équipe provinciale de reconstruction, la protection nécessaire à la prestation de l'aide humanitaire vitale et de l'assistance à la reconstruction et au développement aux habitants de cette province. Le gouvernement canadien, pour sa part, devrait suivre l'évolution des conditions de sécurité dans la province de Kandahar et, advenant une amélioration de ces conditions, modifier en conséquence le rôle des militaires et des EPR dans les efforts de reconstruction et de développement de l'Afghanistan.

Recommandation 8

Le gouvernement du Canada, devrait revoir son ordre de priorités en Afghanistan et s'assurer de mettre davantage l'accent sur les efforts de reconstruction, de développement et d'instauration de la paix dans ce pays, tout en maintenant son engagement militaire.

Recommandation 9

En mettant de l'avant les mesures les plus susceptibles de profiter aux Afghans dans le besoin et de sensibiliser du même coup la population locale aux efforts qu'il déploie, le gouvernement du Canada devrait envisager en Afghanistan les projets qui permettent de respecter l'autorité du gouvernement afghan et sont en harmonie avec les autres activités d'aide internationale.

Le gouvernement du Canada devrait s'engager concrètement à promouvoir l'établissement de négociations élargies tant avec le gouvernement central, en renforçant sa capacité d'engager des pourparlers, qu'avec les communautés locales.

Le gouvernement du Canada devrait mettre à profit toutes les occasions offertes, dans le cadre des programmes de l'ACDI et d'autres organismes canadiens, pour encourager le dialogue de tous les secteurs de la société afghane et de toutes les communautés d'intérêts et ainsi créer les conditions propices à l'amorce de ces négociations de paix.

Le gouvernement du Canada devrait également favoriser un mandat de paix et de réconciliation nationale pour l'envoyé spécial des Nations Unies en Afghanistan.

Recommandation 4

Étant donné le rôle essentiel que doit jouer l'Organisation des Nations Unies en Afghanistan, le Canada devrait œuvrer avec les acteurs régionaux concernés, les pays de la communauté internationale visés et l'ONU afin de donner à cette dernière les moyens d'assurer une meilleure coordination des efforts et ainsi accroître l'efficacité de la mission de l'ONU en Afghanistan. Par ailleurs, le Canada devrait se servir des mécanismes bilatéraux et de la filière de l'ONU pour convaincre les États membres et l'organisation elle-même de l'importance du conflit afghan pour la communauté internationale et ainsi convaincre ces parties de la nécessité d'en faire une priorité.

Recommandation 5

Dans le contexte de sa mission en Afghanistan, le gouvernement du Canada devrait centrer davantage ses efforts au sein de la diplomatie de la région. Dans le cas particulier du Pakistan, le gouvernement du Canada devrait profiter de la récente élection du nouveau gouvernement en février 2008 pour stimuler la coopération sur des enjeux clés d'intérêt commun, tels le développement des régions frontalières, notamment les zones tribales sous administration fédérale, et l'accroissement de la coopération technique et autres entre le Pakistan et l'Afghanistan.

Recommandation 1

Compte tenu des décisions de la Chambre des communes et du premier rapport trimestriel présenté à la Chambre le 10 juin, le gouvernement du Canada devrait continuer ses efforts en vue de communiquer au Parlement une politique cadre concernant l'engagement pluriannuel du Canada en Afghanistan à l'appui des jalons dont a convenu la communauté internationale dans le Pacte pour l'Afghanistan 2006-2011. Les ajustements nécessaires à cette politique cadre canadienne devraient être expliqués sans tarder au Parlement et à la population canadienne. Les futurs rapports trimestriels sur la mise en œuvre des objectifs de la politique canadienne en Afghanistan devraient inclure, dans toute la mesure du possible, une évaluation franche et détaillée, fondée sur les résultats, de la contribution du Canada au respect des jalons et des délais dont a convenu la communauté internationale. Ces rapports devraient aussi faire le point sur les coûts financiers de l'engagement du Canada en Afghanistan.

Recommandation 2

Compte tenu des sensibilités et de la culture locales, le personnel militaire canadien devrait s'acquitter de sa mission conformément à l'énoncé de la motion adoptée par la Chambre des communes le 13 mars 2008. De plus, le gouvernement du Canada devrait mettre tout en œuvre pour s'assurer que la Force internationale d'assistance à la sécurité (FIAS) en Afghanistan dirigée par l'OTAN, dans la conduite de ses opérations militaires, continue de prévenir les pertes civiles afghanes et de réduire au minimum les dommages aux biens.

Recommandation 3

Le gouvernement du Canada devrait intensifier ses efforts, tant au plan diplomatique et militaire qu'au plan du développement, pour favoriser l'établissement des conditions propices à un processus de paix en Afghanistan.

Notes de la conclusion

- 342 Témoignages, réunion 18 du FAAE, 11 mars 2008, p. 14.
- 343 « Interview », *Janes Defence Weekly*, 26 mars 2008, p. 34, www.idw.janes.com. [traduction]
- 344 *Ibid.*
- 345 Satish Chand et Ruth Coffman, « How Soon Can Donors Exit From Post-Conflict States? », Center for Global Development (www.cgdev.org), Working Paper no 141, février 2008, « Abstract ». [traduction]
- 346 Susan E. Rice et Stewart Patrick, *Index of State Weakness in the Developing World*, The Brookings Institution, Washington D.C., 2008, p. 10.
- 347 Allocution de Nick Grono, vice-président, International Crisis Group, colloque du Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF) et de l'Assemblée parlementaire de l'OTAN sur la stabilisation de l'Afghanistan, 17 avril 2008, <http://www.crisisgroup.org/home/index.cfm?id=5396&l=1> [traduction].
- 348 Comité spécial de la Chambre des communes sur la mission canadienne en Afghanistan, *Témoignages*, réunion 5 du FAAE, 28 mai 2008, p. 12.

Il faudra, pour réparer tant de dommages, une approche de la résolution des conflits et du développement qui aille bien au-delà de la lutte anti-insurrectionnelle. A cet égard, Nick Grono de l'International Crisis Group a bien résumé la situation en Afghanistan en avril 2008 :

Les conflits qui se succèdent en Afghanistan depuis des dizaines d'années ont endommagé le tissu social et compromis les mécanismes d'Etat et les mécanismes traditionnels de résolution des conflits. A cause de l'absence d'institutions devant lesquelles porter les griefs, une myriade de conflits locaux, qui, pour la plupart, n'ont rien à voir avec la lutte contre les talibans, prennent un caractère chronique. En fait, un récent sondage réalisé par Oxfam dans tout l'Afghanistan dans la foulée de nos propres travaux de 2003 sur la consolidation de la paix a permis de constater que les principales causes de conflits en Afghanistan ne concernent pas les talibans, mais bien l'eau, les terres et les différends entre tribus, dans cet ordre-là [...] Au chapitre de l'insécurité généralisée, le gouvernement Karzaï et la communauté internationale doivent garder leur sang-froid, se concentrer sur le renforcement des institutions et éviter les solutions provisoires. Il importe en particulier de mettre en place les institutions essentielles à l'établissement de la règle de droit et à la prestation des services [...] en bâtissant ces institutions, on coupe l'herbe sous le pied des talibans³⁴⁷.

Le Comité convient que la sécurité, le développement et la gouvernance en Afghanistan ne sauront progresser autrement que de front. Il est convaincu que le Canada est parfaitement capable de relever les multiples défis de cette mission en se donnant une stratégie globale et en révisant son approche tout en s'adaptant au besoin à l'évolution de la situation. Nous ne pouvons pas nous soustraire à cette responsabilité tant que les Afghans auront besoin de nous.

De plus, le Canada est à même de prendre les rênes de l'intervention internationale visant à aider l'Afghanistan. L'ambassadeur du Canada en Afghanistan, Arif Lalan, a expliqué au Comité spécial sur la mission canadienne en Afghanistan le 28 mai que « l'Afghanistan est un endroit où nous sommes en fait un des chefs de file. Une des conséquences de cette situation est que ce n'est pas facile et, en tant que Canadiens, il est essentiel que nous nous en accommodions. Le leadership nous oblige parfois à prendre des décisions et des mesures dures et difficiles; je pense que c'est ce que nous faisons en Afghanistan³⁴⁸. »

Dans cet esprit, le Comité présente dans son rapport des recommandations qu'il estime propres à renforcer l'apport canadien en Afghanistan pour assurer de manière durable la paix et la sécurité, le développement et la gouvernance démocratique. La partie n'est pas gagnée d'avance, mais nous sommes convaincus que les Canadiens et les Canadiennes ne failliront pas à la tâche.

Ainsi, la situation est encourageante. Cependant, le Comité est en accord avec les nombreux témoins qu'il a entendus, avec le rapport du 22 janvier 2008 du Groupe d'experts indépendant sur le rôle futur du Canada en Afghanistan et avec la motion adoptée le 13 mars par la Chambre des communes : le statu quo ne suffit pas. À vrai dire, comme John Manley l'a affirmé sans ambages au Comité, « la situation actuelle n'est pas acceptable. L'engagement est insuffisant. On pourrait perdre l'Afghanistan³⁴² ». Il faut apporter des améliorations et le Comité fait 35 recommandations à cet égard au gouvernement.

Selon le Comité, il faudra une combinaison de réalisme et de résolution pour obtenir des améliorations qui profitent vraiment à la population afghane. Aussi, faut-il non pas minimiser les progrès accomplis ou chercher une porte de sortie avant l'heure, mais plutôt affronter les problèmes complexes qu'il reste encore à résoudre. Le général canadien Raymond Henault, président du Comité militaire de l'OTAN et ancien chef d'état-major de la Défense, a bien fait ressortir les deux aspects du problème lorsqu'il a dit récemment :

Nous faisons des progrès en Afghanistan, cela ne fait aucun doute [...] les progrès sont lents. Ce n'est pas seulement une mission militaire, et nous n'atteindrons jamais notre but si nous y affectons seulement des forces militaires [...] nous n'avons aucune chance de réussir tant que la communauté internationale n'engagera pas les ressources nécessaires sur le plan civil³⁴³.

Ce qu'il faut, c'est une vue d'ensemble avec pour objectif de faire de l'Afghanistan un État démocratique paisible et stable, en paix avec ses voisins. Cependant, le général Henault a ajouté que, sur le plan militaire, « les instances politiques n'arrivent pas à s'entendre sur cette démarche globale ou même à nous donner les éléments politiques d'une démarche basée sur les effets – et cela, en raison de divergences de vues [entre les gouvernements alliés]³⁴⁴ ». Il faudra donc de vigoureux efforts diplomatiques pour surmonter cette carence des pays qui contribuent à l'effort militaire et des donateurs internationaux en Afghanistan.

Par ailleurs, en Afghanistan même, il reste encore à surmonter les conséquences de décennies d'affrontements et de destruction, ce qui exigera temps et patience. Comme on le constate dans une étude récente des interventions internationales dans des États parties à un conflit, « c'est la présence à long terme des donateurs qui permet la création, le soutien et la maturation des institutions qui préviendront un retour en arrière ou le départ des donateurs³⁴⁵. »

En dernière analyse, l'Afghanistan demeure l'un des problèmes les plus épineux auxquels la communauté internationale est confrontée. Suivant l'indice composé d'une nouvelle étude de la faiblesse de l'État dans les pays en développement, l'Afghanistan n'est devancé que par la Somalie, et sa marque de zéro pour les indicateurs de sécurité et de bien-être social lui vaut d'être le pire des 141 pays observés³⁴⁶.

Le moment est mal choisi pour lancer des accusations ou pour revenir sur nos engagements. La patience de l'opinion occidentale et des Afghans a des limites; nous risquons de perdre leur appui si nous ne corrigeons pas le tir rapidement. La communauté internationale a visé trop bas, et pas seulement métaphoriquement, en faisant le jeu des réseaux de trafic d'influence au lieu d'instituer des mécanismes de reddition de comptes et de donner une forme plus inclusive à la consolidation de la paix, comme le souhaitait la population. Elle doit non seulement remédier à ses propres insuffisances, mais forcer le gouvernement de Kaboul à assumer la responsabilité de ses faillites.

International Crisis Group,
« Afghanistan: The Need for International Resolve »,
Asia Report n° 145, 6 février 2008, p. ii. [traduction]

Nous avons grandement progressé depuis 2001, mais il reste encore beaucoup à faire pour « donner au Pacte tout son impact » [...] Quand il disposera des outils, du soutien politique et de l'appui aux droits de la personne nécessaires, le peuple afghan — avec l'aide de son gouvernement et de ses partenaires internationaux — jouera un rôle déterminant dans le redressement du pays et l'établissement d'une paix durable.

République islamique d'Afghanistan,
Stratégie nationale de développement de l'Afghanistan (2008-2013),
Kaboul, avril 2008, p. vi et 1 [traduction]

La mission en Afghanistan, qui vient en tête des priorités internationales du Canada, est la mission militaire et civile canadienne à l'étranger la plus coûteuse depuis la guerre de Corée il y a près d'un demi-siècle. Plus de 80 militaires et un diplomate canadiens y ont perdu la vie.

Dans le Pacte pour l'Afghanistan de 2006, la communauté internationale s'est entendue sur des objectifs, des jalons et des calendriers précis. Pour qu'ils soient respectés, il pourrait être nécessaire que le Canada consente davantage d'efforts à long terme au chapitre des relations diplomatiques, du développement et des institutions démocratiques, notamment dans le secteur de la sécurité et des institutions indispensables à la règle de droit (armée, police, contrôle frontalier, tribunaux, prisons, etc.).

Dans son rapport, le Comité a mis l'accent sur l'apport du Canada aux trois piliers du Pacte : sécurité et paix durable; reconstruction et développement à long terme; saine gouvernance, règle de droit, droits de la personne et institutions démocratiques. Il a recueilli à cet égard des témoignages concernant les progrès accomplis, quoique ceux-ci soient plus marqués dans certains domaines que d'autres.

338	Rapport du Secrétaire général, « La situation en Afghanistan et ses conséquences pour la paix et la sécurité internationales », 6 mars 2008, p. 19.
339	<i>Témoignages</i> , réunion 16 du FAAE, 4 mars 2008, p. 6. Voir aussi Capstick, « Reviewing Canada's Afghan Mission », <i>Policy Options</i> , avril 2008, p. 23-24.
340	<i>Ibid.</i>
341	<i>Ibid.</i>

- 319 Voir Andrew Reynolds, « Electoral Systems Today: The Curious Case of Afghanistan », *Journal of Democracy*, vol. 17, n° 2, avril 2006, p. 104-117; « Afghanistan: From Presidential to Parliamentary Elections », *Asia Report No. 88*, International Crisis Group, 23 novembre 2004; « Political Parties in Afghanistan », *Asia Briefing No. 39*, International Crisis Group, 2 juin 2005; « Afghanistan Elections: Emergency or New Beginning? », *Asia Report No. 101*, International Crisis Group, 21 juillet 2005; « Afghanistan's New Legislature: Making Democracy Work », *Asia Report No. 116*, International Crisis Group, 15 mai 2006, et David Donovan, « Afghanistan: Democratization in Context », *Transitions to Democracy – Afghanistan*, Queen's University Centre for the Study of Democracy, Kingston, mars 2006.
- 320 *Témoignages*, réunion 17 du FAAE, 6 mars 2008, p. 4.
- 321 Pour plus de détails, voir : http://www.undp.org.af/MhoveWeAre/UNDPinAfghanistan/Projects/dcse/prj_seal.htm.
- 322 *Témoignages*, réunion 19 du FAAE, 13 mars 2008, p. 17. Voir aussi Anna Wordsworth, « A Matter of Interests: Gender and the Politics of Presence in Afghanistan's *Wolesi Jirga* », *Afghanistan Research and Evaluation Unit, Issues Paper Series*, juin 2007.
- 323 Rapport du Secrétaire général, « La situation en Afghanistan et ses conséquences pour la paix et la sécurité internationales », 6 mars 2008, p. 19.
- 324 *Témoignages*, réunion 18 du FAAE, 11 mars 2008, p. 13.
- 325 Ce fut la première Commission des plaintes électorales dans l'histoire de l'Afghanistan. À partir de son siège, établi à Kaboul, et par l'intermédiaire de 34 bureaux provinciaux, la Commission a enquêté sur près de 7 000 contestations et plaintes relatives au scrutin de 2005.
- 326 *Témoignages*, réunion 16 du FAAE, 4 mars 2008, p. 11.
- 327 *Ibid.*, p. 12. D'autres aussi éprouvent ce sentiment d'urgence. Par exemple Dr. Ashraf Ghani, le ministre des Finances de l'Afghanistan de 2002 à 2004, qui est actuellement président de l'Institute for State Effectiveness, a déclaré : « La question est urgente. Les préparatifs sont très très partiels, très fragmentaires; on est loin du compte. Mais j'espère qu'ils peuvent être mobilisés. » (Cité par Lee Berthiaume dans « Mounting Urgency over Afghan Elections », *Embassy*, 28 mai 2008, p. 1 et p. 14.)
- 328 « Permettre à la politique canadienne en Afghanistan de réussir », texte présenté à la réunion 14 du FAAE, 14 février 2008, p. 4.
- 329 *Témoignages*, réunion 18 du FAAE, 11 mars 2008, p. 9.
- 330 Opération *Argus*, Commandement de la Force expéditionnaire du Canada, mis à jour le 28 février 2008, http://www.cefcom.forces.gc.ca/site/ops/argus/index_f.asp. L'ECS-A est le résultat d'un accord bilatéral Canada-Afghanistan d'août 2004. À l'époque, le général Rick Hillier, futur chef d'état-major de la Défense, commandait les forces de la FIAS à Kaboul.
- 331 http://www.forces.gc.ca/site/newsroom/view_news_e.asp?id=1703#argus.
- 332 *Témoignages*, réunion 16 du FAAE, 4 mars 2008, p. 5.
- 333 *Témoignages*, réunion 19 du FAAE, 13 mars 2008, p. 7.
- 334 *Ibid.*, p. 11.
- 335 *Ibid.*, p. 12.
- 336 *Témoignages*, 1^{re} session, 39^e législature, réunion 45 du FAAE, 22 mars 2007, p. 13.
- 337 *Témoignages*, réunion 17 du FAAE, 6 mars 2008, p. 3.

- 310 Bien que certaines opérations terrestres d'éradication soient en cours, beaucoup de spécialistes et de gouvernements sont contre l'adoption d'un plan d'éradication de type colombien. Joseph Kirsche rapporte que le président Karzaï n'est pas le seul à éprouver des réserves : « Certaines personnes au Pentagone et à la CIA hésitent à souscrire à un tel programme—particulièrement avant qu'on soit en mesure de proposer un autre gagne-pain aux paysans, pauvres, qui cultivent le pavot, lequel sert à la production d'héroïne et d'opium. Les détracteurs de l'éradication des champs de pavot craignent de compromettre la lutte contre les talibans et les opérations de renseignement sur le terrain. Par ailleurs, les 25 autres alliés de l'OTAN sont tous fermement opposés au plan—en particulier les Britanniques et les Hollandais, qui ont beaucoup à perdre dans le premier déploiement de soldats de l'Alliance en dehors de son théâtre d'opérations habituel. » [traduction] (« State Department Pushing Aerial Poppy Eradication in Afghanistan », *Worldpress.org*, 29 février 2008, <http://www.worldpress.org/Asia/3082.cfm#down>).
- 311 The Senlis Council, « Poppy for Medicine: Licensing poppy for medicines: an integrated counter-narcotics, development, and counter-insurgency model for Afghanistan », Londres, juin 2007 (toutes les publications du Senlis Council sont disponibles à : <http://www.senliscouncil.net/>).
- 312 Groupe d'experts indépendant sur le rôle futur du Canada en Afghanistan, 2008, p. 17.
- 313 Voir, par exemple, Cindy Fazey, « Responding to the Opium Dilemma », sous la direction de Robert Rotberg, *Building a New Afghanistan*, Washington, Brookings Institution Press et World Peace Foundation, 2007, p. 178-204; Nick Grono et Joanna Nathan, « Defeating Afghanistan's Drug Fix », *The Christian Science Monitor*, 31 mai 2007, <http://www.csisgroup.org/home/index.cfm?id=4877&l=1>; Najeeb ur Rahman Manalai, « Opium Licensing: Jumping from the Frying-Pan into the Fire », *Commentary*, Centre for Conflict and Peace Studies Afghanistan, 10 décembre 2007; Frédéric Grare, « Anatomy of a Fallacy: The Senlis Council and Narcotics in Afghanistan », Centre for international Governance Innovation, State Fragility Working Paper No. 34, février 2008, <http://www.cigionline.org/>.
- 314 « La situation en Afghanistan et ses conséquences pour la paix et la sécurité internationales : rapport du Secrétaire général au Conseil de sécurité », 6 mars 2008, p. 8, S/2008/159, <http://www.un.org/french/docs/reports/scl/reports/2008/sgrap08.htm>.
- 315 FAAE, *Renforcer le rôle du Canada dans le soutien international au développement démocratique*, Ottawa, juillet 2007, p. 164, <http://cmte.parl.gc.ca/cmte/Committee/Publication.aspx?COM=10475&Lang=1&SourceId=213353>.
- 316 Le texte intégral peut être consulté à : http://www.un.org/french/documents/view_doc.asp?symbol=S%2F2006%2F90&Submit=Recherche&Lang=F.
- 317 Pour plus de détails, voir United Nations, Division for Public Administration and Development Management in the Department of Economic and Social Affairs, *Islamic Republic of Afghanistan: Public Administration Country Profile*, janvier 2006, et Kenneth Katzman, « Afghanistan: Government Formation and Performance », *CRS Report for Congress*, juillet 2007.
- 318 Information provenant de l'Union interparlementaire, [http://www.ipu.org/wmn-](http://www.ipu.org/wmn-e/classif.htm)

- Voir la 1^{re} session de la 39^e législature : Roland Paris, *Témoignages*, réunion 28 du FAAE, 8 novembre 2006, p. 12; James Appathurai, *Témoignages*, réunion 42 du FAAE, 27 février 2007, p. 5; Gordon Smith, *Témoignages*, réunion 47 du FAAE, 29 mars 2007, p. 4, 6 et 15; Barnett Rubin, *Témoignages*, réunion 47 du FAAE, 29 mars 2007, p. 6 et 16; col. (ret.) Brian MacDonald, réunion 48 du FAAE, 17 avril 2007, p. 3; Nigel Fisher, *Témoignages*, réunion 48 du FAAE, 17 avril 2007, p. 4; Marc André Boivin, *Témoignages*, réunion 48 du FAAE, 17 avril 2007, p. 12; Marc Sedra, *Témoignages*, réunion 51 du FAAE, 26 avril 2007, p. 10; Seema Patel, *Témoignages*, réunion 54 du FAAE, 8 mai 2007, p. 9-10; Norine MacDonald, *Témoignages*, réunion 58 du FAAE, 29 mai 2007, p. 4.
- 303 Outre les nombreux écrits publiés par M. Rubin, voir les notes de 2007 sur son blogue « Informed Comment: Global Affairs », <http://icga.blogspot.com/search/label/Afghanistan>; « Counter-Narcotics in Afghanistan I: « Defining the Problem », II « The Value Chain, The Corruption Chain », III « The False Promise of Crop Eradication », IV « Beyond Interdiction », 24, 25, 31 août et 27 septembre; « Points on Counter-Narcotics in Afghanistan: A Critique and a Proposal », 28 août; V « Is Opium Poppy Cultivation Related to Poverty? », 22 octobre; VI « Alternative Livelihoods or Development? », 24 octobre; « Globalization and Corruption », 3 novembre.
- 304 Voir Office des Nations Unies contre la drogue et le crime, *Securing Central Asia's Borders with Afghanistan*, « Outline Action Plan », septembre 2007, http://www.unodc.org/documents/regional/central-asia/Microsoft%20Word%20-%20Yellow%20paper_no%20maps_16.09.17.pdf.
- 305 Pour ce qui est des contrôles sur la frontière contestée avec le Pakistan, la question s'est peut-être compliquée depuis les attentats suicides du 13 juin contre la prison de Kandahar. Voir Jeff Davis, « Afghanistan Border Diplomacy in Jeopardy », *Embassy*, 18 juin 2008, p. 1 et p. 12.
- 306 Comme le signale Jonathan Goodhand, les objectifs de la lutte contre les stupéfiants doivent être pesés dans le contexte plus vaste de la consolidation de la paix et de la constitution d'un Etat démocratique (« Corrupting or Consolidating the Peace? The Drugs Economy and Post-conflict Peacebuilding in Afghanistan », *International Peacekeeping*, vol. 15, n° 3, juin 2008, p. 405-423).
- 307 Groupe d'experts indépendant sur le rôle futur du Canada en Afghanistan, janvier 2008, p. 17.
- 308 Par exemple, le gouverneur de la province de Kandahar Asdullah Khalid a critiqué les soldats de la FIAS à ce sujet. Voir Graeme Smith, « NATO undermining opium fight, Khalid says », *The Globe and Mail*, 21 avril 2008, p. A11.
- 309 Suivant un reportage en provenance de Kaboul paru dans le *New York Times*, « M. Karzai a manifesté à plusieurs reprises son opposition à l'épandage de produits sur les champs de pavot, que ce soit par poudrage aérien ou par l'intervention d'équipes d'éradication sur le terrain. Parallèlement, les pressions exercées par les Américains et les dissensions au sein du gouvernement afghan suscitent des tensions, ce qui a amené une réévaluation et la formulation de propositions relativement à un programme pilote d'épandage terrestre. [traduction] (Kirk Semple et Tim Golden, *The New York Times*, 8 octobre 2007. Voir aussi Carotta Gail, « Afghan poppy set for another big year, UN report warns », *International Herald Tribune*, 6 février 2008.

292 Affaires étrangères et Commerce international Canada. « Le ministre Bernier clarifie ses commentaires sur le gouvernement afghan », communiqué de presse, 14 avril 2008, n° 83, http://w01.international.gc.ca/minipub/Publication.aspx?isRedirect=True&publication_id=36061&language=F&docnum=83.

293 *Témoignages*, réunion 19 du FAAE, 13 mars 2008, p. 3.

294 « Afghanistan: A war of money as well as bullets », *The Economist*, 24 mai 2008, p. 40.

295 Comme le fait remarquer le très respecté *The Economist*, « les mafias qui ont la mainmise sur ce commerce [le trafic de stupéfiants] comptent de plus en plus sur la collaboration de fonctionnaires véreux à tous les niveaux de l'administration ». (« Afghanistan's opium poppies: No quick fixes », édition électronique, 19 juin 2008).

296 La culture du pavot n'est pas illégale en soi, mais sa transformation en stupéfiants l'est. Il est intéressant de noter que l'article 7 de la Constitution ratifiée le 26 janvier 2004 établit un lien entre la culture de stupéfiants et le respect des droits universels et la lutte contre le terrorisme. Cet article est ainsi libellé : « L'État respecte la Charte des Nations Unies, les accords internationaux, ainsi que les traités internationaux auxquels il est partie, ainsi que la Déclaration universelle des droits de l'homme. L'État prévient tous types d'activités terroristes, la culture et la contrebande de stupéfiants et la production et la consommation de boissons alcoolisées. » (<http://www.president.gov.af/english/constitution.msp>). D'après l'ambassadeur d'Afghanistan au Canada Omar Samad, 80 p. 100 des Afghans sont contre la culture du pavot en vue de produire des opiacés. (Remarques prononcées à l'occasion de la table ronde Afghanistan : Paix et prospérité pour l'OTAN, Ottawa, 19 juin 2008.)

297 UNODC et la Banque mondiale 2006, sous la direction de Doris Buddenberg et William Byrd, *Afghanistan's Drug Industry: Structure, Functioning, Dynamics, and Implications for Counter-Narcotics Policy*, novembre 2006, http://www.unodc.org/pdf/Atfgh_drugindustry/Nov06.pdf.

298 Information provenant du sous-ministre de la Santé responsable des affaires techniques Faizullah Kakar. D'après M. Kakar, près des deux tiers des Afghans souffrent de dépression ou d'une autre forme de trouble mental. Ce problème et la toxicomanie constituent d'après lui les deux plus importants problèmes de santé de l'Afghanistan, mais le pays ne compte que deux psychiatres travaillant dans le secteur public. (Tan Ee Lyn, « Traumatized and depressed, more Afghans turn to drugs, official says », *The Ottawa Citizen*, 21 avril 2008, p. A4.)

299 « A World Awash in Heroin », *The Economist*, 28 juin 2007, d'après les données de l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime (UNODC), *Rapport mondial sur les drogues*, juin 2007, http://www.unodc.org/unodc/world_drug_report.html.

300 Doug Saunders, « Reckoning: Fatal Flower: The Poppy Problem – Afghanistan's drug war yields the wrong kind of casualties », *The Globe and Mail*, 3 mai 2008, p. F3.

301 Voir par exemple : Larry Goodson, « Bullets, Ballots, and Poppies in Afghanistan », *Journal of Democracy*, vol. 16, n° 1, janvier 2005, p. 24-38, <http://www.tecom.usmc.mil/caoc/OEF/Afghanistan/Reconstruction/Jan%202005/Bullets%20Ballots%20and%20Poppies.pdf>; Jan Koehler et Christoph Zuercher, « Statebuilding, Conflict and Narcotics in Afghanistan: The View from Below », dans *International Peacekeeping*, Special Issue: Afghanistan in Transition: Security, Governance and Statebuilding, vol. 14, numéro 1, janvier 2007, p. 62-74; Alain Labrousse, Alain 2006, *Afghanistan : opium de guerre, opium de paix*, Paris, Editions Fayard, 2006; The Transnational Institute, « Missing Targets: Counterproductive drug control efforts in Afghanistan », Drug Policy Briefing No. 24, septembre 2007, <http://www.tni.org/policybriefings/brief24.pdf?%3c>.

- 274 Barnett Rubin, *Afghanistan's Uncertain Transition from Turmoil to Normalcy*, Council on Foreign Relations, Center for Preventive Action, Council Special Report No. 12, mars 2006, p. 24, <http://www.cfr.org/publication/10273/>.
- 275 Pour un résumé utile, voir Barnett Rubin, « Crafting a Constitution for Afghanistan », *Journal of Democracy*, vol. 15, n° 3, juillet 2004, p. 5-19. La Constitution de 2004 est inspirée de celle de 1964, considérée comme la plus progressiste des neuf constitutions précédentes. Pour le texte intégral, voir RAND, *Democracy and Islam in the New Constitution of Afghanistan*, Centre for Asia Pacific Policy, Conference Proceedings, Santa Monica, CA, 2003, http://www.rand.org/pubs/conf_proceedings/CF186/.
- 276 *The Constitution of Afghanistan*, version anglaise non officielle, p. 3, <http://www.afghan-web.com/politics/currenconstitutonenglish.pdf>. La version officielle est publiée dans les langues officielles de l'Afghanistan, soit le dari et le pashto. [traduction]
- 277 Voir République islamique d'Afghanistan, *Afghanistan National Development Strategy* (2008-2013), avril 2008, section sur les affaires religieuses, p. 67-69.
- 278 Kenneth Katzman, « Afghanistan: Government Formation and Performance », CRS *Report for Congress*, mis à jour le 15 juin 2005, p. 5-6, <http://www.fas.org/sgp/crs/row/RS21922.pdf>. M. Katzman est spécialiste en affaires du Moyen-Orient aux Affaires étrangères, Division de la défense et du commerce, Congressional Research Service, Library of Congress. [traduction]
- 279 *Témoignages*, réunion 16 du FAAE, 4 mars 2008, p. 2.
- 280 Voir les remarques de M^{me} Armstrong dans *Témoignages*, réunion 19 du FAAE, 13 mars 2008, p. 2.
- 281 *Témoignages*, réunion 16 du FAAE, 4 mars 2008, p. 11.
- 282 *Témoignages*, réunion 14 du FAAE, 14 février 2008, p. 4.
- 283 Cité par Peter O'Neill dans « Canadians won't tolerate corruption in Afghanistan: Wasted resources will chip at mission », *The Calgary Herald*, 13 juin 2008, p. A24. [traduction]
- 284 D'après le « 2007 Corruption Perceptions Index » de Transparency International, ce rang n'a pas changé l'année dernière. En outre, comme le souligne Integrity Watch Afghanistan, la corruption demeure une réalité quotidienne pour les Afghans, ce qui mine la légitimité du gouvernement à tous les niveaux. (Voir http://www.iwaweb.org/index_en.html.)
- 285 Par exemple, en juin 2008, l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime (ONUDC) cherchait un expert international des stratégies de lutte contre la corruption qui travaillerait à Kaboul avec les autorités afghanes (<http://unjobs.org/vacancies/1212249542836/>).
- 286 Rubin, *Afghanistan's Uncertain Transition from Turmoil to Normalcy*, op. cit., p. 28. [traduction]
- 287 Doug Saunders, « The Afghan Mission: 'Bigger than the Taliban' Corruption eats away at Afghan government », *The Globe and Mail*, 3 mai 2008, p. A1.
- 288 République islamique d'Afghanistan, *Afghanistan National Development Strategy* (2008-2013), mai 2008, p. 62.
- 289 Rubin, op.cit., p. 28. [traduction]
- 290 *Témoignages*, réunion 8 du FAAE, 11 décembre 2007, p. 4-5.
- 291 *Témoignages*, réunion 19 du FAAE, 13 mars 2008, p. 10.

- 261 *Témoignages*, réunion 17 du FAAE, 6 mars 2008, p. 3.
- 262 *Témoignages*, réunion 14 du FAAE, 14 février 2008, p. 13.
- 263 *Ibid.*, p. 14.
- 264 Cité dans Ryan Cormier, « Training Afghan army, police a key goal: Bernier », *Ottawa Citizen*, 14 avril 2008, p. A6. [traduction]
- 265 Information reçue le 10 juin 2008 de Najeeb ur Rahman Manalai, chercheur associé, Centre for Conflict and Peace Studies, Kaboul, Afghanistan (site Web de l'organisation : <http://www.caps.af/>). D'après M. Manalai, 59 entreprises privées de services de sécurité sont inscrites auprès de l'Afghanistan Investment Support Agency, mais seulement 36 sont inscrites auprès du ministère de l'Intérieur aux termes d'une nouvelle réglementation de leurs activités. Le Ministère a fermé une douzaine de ces entreprises et estime que de 16 000 à 25 000 personnes travaillent actuellement pour des entreprises privées de services de sécurité. Voir aussi à ce sujet, « Afghanistan cracks down on private security companies », *The Associated Press*, 11 octobre 2007, <http://www.ihl.com/bin/printfriendly.php?id=7849013>.
- 266 *Faire fond sur le succès, Conférence de Londres sur l'Afghanistan : le Pacte pour l'Afghanistan*, 31 janvier - 1^{er} février 2006, « Annexe I – Jalons et délais », p. 9, http://www.un.org/french/documents/view_doc.asp?symbol=S%2F2006%2F90&Submit=Recherche&Lang=F.
- 267 Il existe de nombreuses études sur les perspectives et les progrès à ce jour. Une étude particulièrement détaillée et utile à ce sujet est celle d'Andrew Wilder, « Cops or Robbers? The Struggle to Reform the Afghan National Police », Unité afghane de recherche et d'évaluation, Issue Paper series, Kaboul, juillet 2007. Voir aussi l'International Crisis Group, *Reforming Afghanistan's National Police*, Asia Report No. 138, 30 août 2007.
- 268 *Groupe d'experts indépendant sur le rôle futur du Canada en Afghanistan*, janvier 2008, Annexe 5, p. 83.
- 269 République islamique d'Afghanistan, ministère de l'Intérieur, *Review of the Quality, Structures, and Accountability of the Afghan National Police (ANP)*, Report to the Seventh Joint Coordination and Monitoring Board Meeting, Tokyo, 5-6 février 2008, p. 4, <http://www.and.s.gov.af/ands/jcmb/site/index.asp?page=17>.
- 270 Comité permanent de la défense nationale de la Chambre des communes, *Témoignages*, réunion 30, 10 juin 2008, p. 2-3.
- 271 *Ibid.*
- 272 Il existe de nombreuses études sur les progrès réalisés et les perspectives. Une étude particulièrement utile et détaillée a été effectuée par Andrew Wilder (« Cops or Robbers? The Struggle to Reform the Afghan National Police », *Afghanistan Research and Evaluation Unit*, Issue Paper series, Kaboul, juillet 2007). Voir aussi, *International Crisis Group, Reforming Afghanistan's National Police*, Asia Report No. 138, 30 août 2007. Pour une information plus générale sur les efforts institutionnels pour lutter contre l'insurrection afghane, voir Seth Jones, « The Rise of Afghanistan's Insurgency: State Failure and Jihad », *International Security*, vol. 32, n° 4, printemps 2008, p. 7-40; *Counterinsurgency in Afghanistan*, National Defense Research Institute, RAND Counterinsurgency Study, vol. 4, juin 2008, p. 68-72, http://www.rand.org/pubs/monographs/2008/RAND_MG595.pdf.
- 273 *Le Pacte pour l'Afghanistan*, op. cit., p. 6.

243	<i>Témoignages</i> , réunion 17 du FAAE, 6 mars 2008, p. 3-4. M ^{me} Banerjee est actuellement professeure à l'École supérieure d'affaires publiques et internationales, Développement international et mondialisation, Université d'Ottawa.
244	<i>Témoignages</i> , réunion 16 du FAAE, 4 mars 2008, p. 6. Voir aussi, par Capstick, « Reviewing Canada's Afghan Mission », <i>Policy Options</i> , avril 2008, p. 22-25; « The war will be won in Kabul », <i>The Ottawa Citizen</i> , 14 avril 2008, p. A11.
245	Rubin et Hamidza, « From Bonn to London: Governance Challenges and the Future of Statebuilding in Afghanistan », 2007, p. 18. [traduction]
246	<i>Témoignages</i> , réunion 19 du FAAE, 13 mars 2008, p. 1-2 et 10.
247	À ce sujet, voir l'analyse de Hamish Nixon, « The Changing Face of Local Governance Community Development Councils in Afghanistan », Working Paper Series de l'Unité afghane de recherche et d'évaluation, Kaboul, février 2008.
248	Le rapport de février 2008 peut être consulté en ligne à www.worldbank.org/af . Au sujet des CDC, voir aussi Christine Noelle-Karimi, « Village Institutions in the Perception of National and International Actors in Afghanistan », Centre de recherche sur le développement de l'Université de Bonn, Série Amu Darya, document n° 1, avril 2006.
249	Communiqué de presse du ministère du Relèvement rural et du Développement de la République islamique d'Afghanistan et de la Banque mondiale, Kaboul, 4 février 2008. [traduction]
250	Voir Calotta Gall, « Kabul battling Taliban with better governance », <i>International Herald Tribune</i> , 25 avril 2008, p. 2; et http://www.ands.gov.af/ands/andsconts/consultation/front.asp .
251	Sarah Lister et Hamish Nixon, « Provincial Governance Structures in Afghanistan: From Confusion to Vision », Briefing Paper de l'Unité afghane de recherche et d'évaluation, mai 2006.
252	Banque mondiale, <i>Afghanistan: Service Delivery and Governance at the Subnational Level</i> , Washington juillet 2007, http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/COUNTRIES/SOUTHASIAEXT/0,contentMDK:21414488~pagePK:146736~piPK:146830~theSitePK:223547,00.html .
253	Voir le rapport local de Sean Maloney, « Paving the Way in Afghanistan », <i>Maclean's</i> , 21 avril 2008, p. 28-32. M. Maloney enseigne au programme des études sur la guerre du Collège militaire royal du Canada.
254	1 ^{re} session, 39 ^e législature, <i>Témoignages</i> , réunion 58 du FAAE, 29 mai 2007, p. 2.
255	<i>Témoignages</i> , réunion 5 du FAAE, novembre 2007, p. 4. M. Isch est vice-président des programmes internationaux et canadiens de Vision mondiale Canada, qui est membre de l'Afghanistan Reference Group.
256	<i>Témoignages</i> , réunion 16 du FAAE, 4 mars 2008, p. 6.
257	<i>Témoignages</i> , réunion 17 du FAAE, 6 mars 2008, p. 6. M. Landry est adjoint de recherche au Groupe d'étude et de recherche sur la sécurité internationale de l'Université de Montréal.
258	On trouvera des informations sur la conférence à l'adresse http://www.roiafghanistan.esteri.it/ConferenceRoI .
259	Rapport du Secrétaire général, <i>La situation en Afghanistan et ses conséquences pour la paix et la sécurité internationales</i> , 6 mars 2008, p. 7, http://doc.operationspaix.net/serv1/NUSG_rapport_MANUA_2008-03-06.pdf .
260	<i>Témoignages</i> , réunion 19 du FAAE, 13 mars 2008, p. 4.

- 229 Comme on le dit dans un éditorial de la revue *The Economist*, « [Pour ce qui est de l'objet de l'intervention des pays occidentaux en Afghanistan], la faiblesse et la corruption de l'Afghanistan sont des facteurs plus importants que le nombre des soldats de l'OTAN [qui y sont postés]. (« Afghanistan: How the 'good war' could fail », 24 mai 2008, p. 18.) [traduction]
- 230 Cité par Peter Goodspeed dans « An Afghan's fears », *National Post*, 17 mai 2008, p. A20 [traduction]. Ashraf Ghani et Clare Lockhart, *Fixing Failed States: A Framework for Rebuilding a Fractured World*, Oxford University Press, 2008.
- 231 République islamique d'Afghanistan, *Afghanistan National Development Strategy (2008-2013)*, Gouvernement de l'Afghanistan, Kaboul, avril 2008, p. 61.
- 232 Voir Andrew Bishop, « Can Paris save Afghanistan? », *Middle East Times*, 5 juin 2008; Nipa Banerjee, « Remember who we're supposed to be helping », *The Ottawa Citizen*, 12 juin 2008, p. A17.
- 233 Cité par Cyril Vanier et Armen Georgian dans « Donors led by the United States pledged about \$20 billion in aid to Afghanistan on Thursday but said Kabul must do far more to fight corruption », Reuters, 12 juin 2008.
- 234 Cité par Peter O'Neill dans, « Canadians won't tolerate corruption in Afghanistan: Wasted resources will chip at mission confidence: Emerson », *The Calgary Herald*, 13 juin 2008, p. A24.
- 235 Afghanistan National Development Strategy (2008-2013), p. 62. [traduction]
- 236 Cité par Jon Hemming dans « Calls to back \$50bn Afghanistan aid plan », Kaboul, Reuters, 22 mai 2008 [traduction]. Cette somme de 50 milliards de dollars représente plus du double du total cumulé (24 milliards de dollars) de l'aide promise à l'occasion des trois conférences des donateurs qui ont eu lieu depuis 2002.
- 237 Propos tenus à Claire Billet de la chaîne de télévision de France 24 et cités par N. Germain dans « In an unusually frank interview with FRANCE 24, the UN's aid chief in Afghanistan says too much Western aid goes back to the donor countries, instead of the Afghan people it was intended to help », 11 juin 2008.
- 238 *Témoignages*, réunion 16 du FAAE, 4 mars 2008, p. 10. Le rapport a été rédigé par Sarah Lister, *Moving Forward? Assessing Public Administration Reform in Afghanistan*, Unité afghane de recherche et d'évaluation, Briefing Paper, septembre 2006; voir aussi Lister, « Understanding State-Building and Local Government in Afghanistan », Crisis States Research Centre de la London School of Economics, Working Paper No. 14, mai 2007, et, de façon plus générale, Hamish Nixon, *Aiding the State? International Assistance and the Statebuilding Paradox in Afghanistan*, Unité afghane de recherche et d'évaluation, Briefing Paper Series, avril 2007, http://www.aren.org.af/index.php?option=com_content&task=view&id=39&Itemid=73.
- 239 *Témoignages*, réunion 16 du FAAE, 4 mars 2008, p. 9-10.
- 240 *Témoignages*, réunion 19 du FAAE, 13 mars 2008, p. 7.
- 241 Barnett Rubin et Humayun Hamidzade, « From Bonn to London: Governance Challenges and the Future of Statebuilding in Afghanistan », *International Peacekeeping*, vol. 14, n° 1, janvier 2007, p. 17-18. [traduction]
- 242 Marc André Boivin, « Helping Canadian Policy in Afghanistan to Succeed », déclaration présentée à la réunion 14 du FAAE, 14 février 2008, p. 4. M. Boivin est directeur adjoint du Réseau francophone de recherche sur les opérations de paix au Centre d'études et de recherches internationales (CÉRIUM), Université de Montréal. [traduction]

- 218 « Strategic Chaos and Taliban Resurgence in Afghanistan », *témoignage* devant le Sous-comité du Moyen-Orient et de l'Asie du Sud, Comité des affaires étrangères, Chambre des représentants des États-Unis, Washington (D.C.), 2 avril 2008, <http://www.crisisgroup.org/home/index.cfm?id=5370&l=1>. [traduction]
- 219 *Témoignages*, réunion 14 du FAAE, 14 février 2008, p. 4.
- 220 *Témoignages*, réunion 19 du FAAE, 13 mars 2008, p. 15.
- 221 Observations au Sommet commercial Canada-États-Unis à Myrtle Beach (Caroline du Sud), citées dans l'article de Theo Caldwell, « The 'Vimy effect' – 91 years later », *The National Post*, 7 avril 2008, p. A12.
- 222 « Success in Afghanistan: how to define it, how to make it happen », discours à la conférence Policy Dialogue, European Policy Centre, Bruxelles, 2 avril 2008, <http://www.crisisgroup.org/home/index.cfm?id=5371&l=1>. [traduction]
- 223 *Témoignages*, réunion 23 du FAAE, 10 avril 2008, p. 8.
- 224 Mission des Nations Unies en Afghanistan, conférence de presse, 10 mars 2008, <http://www.unama-afg.org/news/pc/index.htm>. [traduction]
- 225 Voir, par exemple, les nombreux rapports de l'International Crisis Group sur l'Afghanistan (<http://www.crisisgroup.org/home/index.cfm?id=1266&l=1>), de l'Unité afghane de recherche et d'évaluation (http://www.arenu.org.af/index.php?option=com_content&task=view&id=12&Itemid=53), du Centre for Conflict and Peace Studies Afghanistan, <http://www.caps.af/> et du Crisis States Research Centre de la London School of Economics (<http://www.crisisstates.com/publications/publications.htm>); voir aussi les 12 articles du numéro spécial d'*International Peacekeeping*, « Special Issue: Afghanistan in Transition: Security, Governance and Statebuilding », sous la direction de Robert Rotberg, *Building a New Afghanistan*, World Peace Foundation et Brookings Institution Press, Cambridge et Washington (D.C.), 2007; Asia Foundation et Brookings Institution, *Progress, and Human Security in Afghanistan: Reflections on a Survey of the Afghan People*, San Francisco et Kaboul, avril 2007, <http://www.asiafoundation.org/publications/>.
- 226 Stefan Lehmeier, coordonnateur, Comité coordonnateur canadien pour la consolidation de la paix, Afghanistan Reference Group, *Témoignages*, réunion 5 du FAAE, 29 novembre 2007, p. 10.
- 227 Amrullah Saleh, *Strategy of Insurgents and Terrorists in Afghanistan*, Direction nationale de la sécurité, Kaboul, 2006, citée dans Seth Jones, « The Rise of Afghanistan's Insurgency: Flawed Ideas about Failed States », *International Security*, vol. 32, n° 4, 2008, p. 20. [traduction]
- 228 *Témoignages*, réunion 6 du FAAE, 4 décembre 2007, p. 9. M. Samad a aussi fait remarquer, lors de la table ronde *Afghanistan : Paix et prospérité pour la population et une cause type pour l'OTAN* organisée conjointement par la Friedrich Ebert Foundation et l'Institut Nord-Sud qui a eu lieu à Ottawa le 19 juin 2008, que ces dimensions avaient été négligées durant les premières années de l'intervention de la communauté internationale en Afghanistan et que, durant la seconde phase de cette intervention, qui a coïncidé avec la résurgence des talibans, les problèmes de corruption et d'impunité avaient atteint un niveau aigu.

Affaires étrangères, il faut comprendre que la gestion d'une opération aussi complexe et multidimensionnelle que la mission afghane n'est tout simplement pas du ressort des ambassadeurs du Canada, ni des commandants militaires. Pour trouver une solution, le premier ministre doit nommer un envoyé spécial canadien, crédible et compétent, lui conférer le pouvoir d'agir à titre de responsable de "l'équipe canadienne" et lui donner pour mandat de veiller à la bonne coordination de la Stratégie Canada-Afghanistan. Cet envoyé devrait relever directement du premier ministre et être soutenu par une équipe de coordination stratégique formée d'environ quatre personnes. Celles-ci devraient avoir de l'expérience en Afghanistan et des compétences en matière de sécurité, de gouvernance et de développement international, ainsi que des capacités éprouvées dans les secteurs de la planification et de la coordination stratégiques. Les membres de cette équipe ne doivent pas être des soldats ni des fonctionnaires encore actifs, car il faut pouvoir garantir leur indépendance, et les soustraire aux pressions inévitables de la bureaucratie qui ne pourraient que freiner leurs décisions. Cette équipe serait chargée de conseiller l'envoyé spécial du premier ministre, de réviser les projets et activités de manière à en assurer la cohérence stratégique, et d'être les yeux et les oreilles de l'envoyé spécial, partout au pays³⁴¹ ».

Recommandation 35

Le gouvernement du Canada devrait accroître ses efforts en vue d'améliorer la coordination de ses actions en Afghanistan en rapport avec la mise en œuvre d'une politique cadre publique. Dans un tel contexte, le gouvernement du Canada pourrait envisager de nommer un coordonnateur canadien expérimenté en Afghanistan. De plus, les actions du gouvernement du Canada devraient tenir compte des réalités du terrain, et être coordonnées avec celles des autorités afghanes. Au niveau stratégique le plus large, le gouvernement du Canada devrait utiliser tous les moyens diplomatiques à sa disposition pour favoriser une meilleure coordination afghano-internationale indispensable au respect des engagements que toutes les parties ont pris en vertu du Pacte pour l'Afghanistan.

Pour ce qui est de la gouvernance, Nipa Banerjee a déclaré au Comité que « [la] réponse de la communauté internationale en matière de renforcement des institutions manque totalement de coordination. Malgré le discours qui veut que la coordination passe par les repères du Pacte pour l'Afghanistan, il est tout à fait évident que la communauté internationale n'a pas de vision commune, sans parler d'une stratégie commune³³⁷ ». Et pourtant, comme le souligne très clairement le rapport sur la situation en Afghanistan remis le même jour au Conseil de sécurité par le Secrétaire général des Nations Unies, Ban Ki-Moon, rien ne serait plus nécessaire, ni plus urgent :

Pour régler les problèmes de sécurité et stabiliser la situation en Afghanistan, il convient d'adopter une approche commune intégrant les questions de sécurité, de gouvernance, d'état de droit, de droits de l'homme et de développement social et économique. Cette approche, qui repose sur la coopération entre le Gouvernement, la Force internationale d'assistance à la sécurité, l'Organisation des Nations Unies et la communauté internationale, doit également être axée sur la réalisation des ambitions partagées exprimées dans le Pacte, sous la direction du Gouvernement afghan et avec l'appui du Parlement, de la société civile et du secteur privé³³⁸.

Le Canada doit faire tout ce qui est en son pouvoir sur la scène internationale afin de promouvoir l'approche commune défendue par le Secrétaire général des Nations Unies. Au niveau national également, des mesures restent à prendre. Le colonel (retraité) Mike Capstick s'est réjoui de la création du Groupe de travail sur l'Afghanistan au sein du Bureau du Conseil privé, d'un Comité du Cabinet sur l'Afghanistan et du Comité spécial de la Chambre des communes sur l'Afghanistan, mais il a également fait part au Comité de plusieurs suggestions en la matière, qu'il a reprises par la suite dans le numéro d'avril 2008 de la revue Policy Options. En tant qu'ancien commandant de l'ECS-A canadienne à Kaboul, il a déclaré au Comité :

Ces mesures très positives doivent maintenant s'accompagner d'une stratégie publique d'ensemble, qui définisse avec exactitude les objectifs que poursuit le Canada en Afghanistan — les fins —, les organismes, méthodes, priorités et étapes à franchir pour les réaliser — la manière — et les ressources, humaines et financières, qui y seront consacrées — les moyens. Cette stratégie doit être compatible avec le Pacte et devra servir de guide suprême à l'effort " pangouvernemental " du Canada. Elle permettra aux parlementaires de suivre les progrès de la mission et, du même coup, d'informer la population canadienne des objectifs nationaux que nous visons en Afghanistan et des moyens que le gouvernement entend mettre en œuvre pour les réaliser. Tous ensemble, le comité du Cabinet, le groupe de travail, le comité parlementaire spécial et la stratégie publique sur l'Afghanistan ne pourront qu'accroître la cohérence de notre stratégie nationale³³⁹.

Le colonel a souligné un point important, à savoir la nécessité de mieux coordonner les interventions du gouvernement canadien³⁴⁰. Plus précisément, le colonel Capstick a proposé la création d'un nouveau poste, dont le titulaire serait chargé de superviser la mise en œuvre d'une stratégie globale, cohérente et coordonnée pour l'Afghanistan. Il a déclaré à ce propos au Comité que, « [sans] mettre en doute la compétence et l'habileté diplomatiques de nos agents des

Le renforcement et le prolongement de la mission de l'Équipe consultative stratégique — Afghanistan à Kaboul devraient être examinés par le Comité spécial sur la mission canadienne en Afghanistan. À la suite des recommandations de ce comité, le gouvernement du Canada devrait décider s'il prolonge la mission de l'Équipe consultative et s'il renforce cette dernière par l'ajout de membres civils. Par la suite, la nature des liens hiérarchiques appropriés devrait être examinée, en concertation avec le gouvernement afghan, lors de l'élaboration et de l'adoption, par le Canada, de la politique cadre publique pour l'Afghanistan proposée dans la Recommandation 1.

Assurer la coordination de l'aide canadienne et internationale à l'établissement d'une bonne gouvernance en Afghanistan

La coordination inadéquate de l'aide à l'Afghanistan, tant nationale qu'internationale, militaire ou non, a été un problème abordé à maintes reprises par les témoins qui se sont succédé devant le Comité. Comme le professeur Douglas Bland, titulaire de la Chaire d'études en gestion de la défense de l'École des études politiques à l'Université Queen's, l'a déclaré au Comité : « Nous pouvons avoir des slogans comme les trois D, mais ce ne sont que des slogans. Il nous faut l'autre slogan, celui de "l'approche pangouvernementale", dont certains d'entre nous parlons depuis longtemps, afin de réunir les efforts [...] de tous les éléments du gouvernement afin que tous puissent travailler de façon cohérente dans le cadre d'une stratégie [...] Nous n'avons pas adapté la bureaucratie canadienne à cette constante des engagements à l'égard du maintien de la paix par l'OTAN et par les Nations Unies [...] Il nous faut donc réfléchir à la façon dont nous allons traiter de cela sur le plan politique, bureaucratique, et avec tous les instruments du gouvernement³³⁶ ».

La nécessité de doter le Canada d'un meilleur système a également été soulignée, en janvier 2008, dans le Rapport final du Groupe d'experts indépendant sur le rôle futur du Canada en Afghanistan, qui a entraîné la prise d'un certain nombre de mesures relevant de « l'approche pangouvernementale », telles que la création d'un Groupe de travail sur l'Afghanistan au sein du Bureau du Conseil privé et celle d'un Comité du Cabinet sur l'Afghanistan. Pour sa part, le Parlement a créé le Comité spécial de la Chambre des communes sur l'Afghanistan aux termes d'une motion adoptée par la Chambre des communes le 13 mars dernier (voir l'annexe 1).

Le Comité juge ces développements encourageants et il pense qu'ils renforceront l'élaboration d'une politique cadre publique du Canada pour l'Afghanistan comportant des rapports réguliers au Parlement et une meilleure information des Canadiens quant aux objectifs et aux progrès accomplis au regard de ces derniers.

L'Équipe consultative stratégique du Canada contribue à cette tâche vitale. À mon avis, le gouvernement devrait attribuer plus de ressources financières et humaines à cet effort. Ces quelques bureaucrates armés du Canada — l'équipe ne compte que 16 officiers — ont une influence extraordinaire à Kaboul. Ils ont récemment été intégrés dans les ministères qui s'occupent de l'éducation, de la justice, de la réforme de la fonction publique, des transports, de l'aviation, du rétablissement et du développement rural ainsi qu'au bureau du conseiller économique spécial du président. Ils n'interviennent évidemment pas au ministère de la Défense parce que leur travail ne s'étend pas au domaine de la sécurité. Ce petit groupe dévoué de planificateurs et d'analystes stratégiques met ses compétences au service du gouvernement de l'Afghanistan. Il soutient la capacité de recevoir et de dépenser les fonds et élabore des politiques publiques cohérentes à partir du centre. Pendant mon séjour dans le pays, les responsables du gouvernement, les ministres et les autres personnalités à qui j'ai parlé ont été unanimes à dire que l'équipe canadienne était nécessaire, faisait un excellent travail et devrait être maintenue³³³.

Un autre témoin, Paul Heinbecker, ancien ambassadeur canadien auprès des Nations Unies, a posé ouvertement la question de savoir si l'ECS-A devrait fonctionner dans le cadre d'une opération des Forces canadiennes. Il a ainsi affirmé au Comité que l'ECS-A « est une excellente idée, mais voilà un cas où une approche pangouvernementale aurait été vraiment opportune. Je ne comprends pas tout à fait pourquoi ce travail a été confié à des planificateurs militaires, surtout s'il est prévu, à la base, qu'ils n'ont pas à s'occuper d'activités militaires. Je dirais en outre que la gestion de l'équipe prête quelque peu à controverse. Il n'y a pas de raison pour que ce travail ne soit pas intégré à l'ensemble de la mission canadienne. Il devrait être géré comme n'importe quel autre élément du gouvernement canadien³³⁴ ».

Bien qu'il n'ait pas abordé la question des planificateurs travaillant en tant que membres des Forces canadiennes dans le cadre de l'Opération Argus, il a exprimé son désaccord dans les termes suivants : « Les membres de l'équipe travaillaient pour des ministres afghans. Supposons qu'un diplomate américain soit détaché au ministère des Affaires étrangères à Ottawa. Voudriez-vous qu'il prenne ses ordres à Washington ou bien qu'il relève du ministre des Affaires étrangères à Ottawa? Il est évident que nous voudrions qu'il relève de son ministre à Ottawa. Pour les membres de l'équipe, le facteur le plus important est qu'ils font ce que les ministres afghans, et non les responsables canadiens, leur demandent de faire³³⁵ ». Des témoins ont fait valoir au Comité que l'ECS-A doit poursuivre son importante mission, et que cette dernière doit être accrue, si les circonstances le permettent, selon des modalités décidées d'un commun accord par les gouvernements canadien et afghan. La nature des liens hiérarchiques appropriés devra être examinée lors de l'adoption, par le Canada, de la politique cadre publique pour l'Afghanistan que le Comité a recommandée dans l'introduction.

L'une des composantes les plus innovatrices de l'appui canadien à la bonne gouvernance a été l'« Opération *Argus* », lancée par les Forces canadiennes à l'été 2005, et qui s'appuie sur une équipe, connue sous le nom d'Équipe consultative stratégique — Afghanistan (ECS-A) et constituée d'environ 15 militaires (en tenue civile) et civils, installée à Kaboul « en vue d'aider le gouvernement de la République islamique d'Afghanistan à élaborer des stratégies nationales clés ainsi que les mécanismes permettant de les mettre en œuvre ».³³⁰ Selon les renseignements officiels fournis par le gouvernement canadien, l'ECS-A « comporte un petit élément de commandement et de soutien, deux équipes de planificateurs stratégiques, un analyste de défense, un conseiller en communications stratégiques [et] un expert en matière de développement [...] [Elle] travaille en étroite collaboration avec l'ambassadeur Arif Lalani et le Chef de la coopération, George Saibie, à l'ambassade du Canada, et avec un représentant supérieur du gouvernement afghan, afin de fournir un soutien de planification direct aux ministères et aux groupes de travail gouvernementaux chargés du développement et de la gouvernance. Jusqu'à présent, l'équipe a complété de nombreux travaux de concert avec le ministère du Relèvement rural et du Développement de l'Afghanistan, ainsi qu'avec des groupes de travail sur la stratégie de développement national, la réforme de l'administration publique et la politique en matière d'égalité des sexes dans la fonction publique afghane. Les membres des équipes de planification de l'ECS-A mettent à profit leur large éventail de compétences, de connaissances, d'expérience et d'aptitudes de planification stratégique (civiles et militaires) en vue de résoudre des problèmes civils complexes. Ils sont intégrés dans les ministères et les organismes du gouvernement afghan et ils travaillent sous la direction des Afghans en vue d'aider les fonctionnaires à intégrer les idées concrètes des experts internationaux et des dirigeants afghans à l'intérieur de cadres stratégiques cohésifs ».³³¹

Le colonel Mike Capstick, premier commandant de l'ECS-A, aujourd'hui à la retraite, a déclaré en mars 2008 au Comité que les membres de l'ECS-A ont participé aux intenses efforts déployés pour arriver à produire le Pacte pour l'Afghanistan et la Stratégie nationale intermédiaire de développement de l'Afghanistan à temps pour la Conférence de Londres, au début de 2006, à laquelle il a participé³³². L'un des témoins, le professeur Robert Jackson, a souligné de façon très positive le rôle que l'ECS-A, par sa composition, a joué en prodiguant son soutien au gouvernement afghan. Il a expliqué au Comité le contexte et la nature de ce rôle dans les termes suivants :

Il n'y aura jamais de succès en Afghanistan si un gouvernement fort et compétent n'est pas établi à Kaboul. Bien sûr, il est important de détruire les champs de pavot, de construire des routes, d'éduquer les gens et de combattre les talibans, mais toutes ces activités ne réussiront jamais si les institutions démocratiques et la bureaucratie d'État ne sont pas assez fortes pour contrer la fragmentation causée par la présence de puissants chefs de guerre.

soutenir un système politique qui exclut le recours à la violence pour arriver à ses fins³²⁸ ».

De même, Derek Burney a rappelé avec prudence et pragmatisme au Comité que « lorsqu'on sème les graines de la démocratie, on ne récolte pas toujours un verdict parfait de la part des électeurs. Certaines de ces personnes sont peut-être élues par les citoyens de leur localité pour bien des raisons, mais il est très difficile pour la communauté internationale d'imposer une norme de démocratie qui correspond à nos intérêts, par rapport à ce qu'ils considèrent être leurs intérêts³²⁹ ».

En résumé, le Comité s'est vu déclarer que le Canada pourrait faire plus pour appuyer les Afghans dans leur cheminement vers la mise en œuvre des objectifs généraux que sont des élections libres et justes, la démocratie multipartite, des institutions législatives efficaces et une gouvernance démocratique responsable. Mais nous ne saurions presumer ce qui leur convient le mieux. Il s'agit avant toute chose d'un processus d'apprentissage réciproque qui doit se prolonger à long terme.

Recommandation 32

Le gouvernement du Canada devrait examiner les moyens d'accroître son soutien à l'établissement d'un Parlement national afghan et d'institutions de gouvernance subnationales élues, et ce, en tirant leçon du travail déjà accompli en ce sens. Ce soutien devrait inclure des mesures additionnelles adaptées aux besoins particuliers des femmes parlementaires. De plus, l'appui canadien au développement législatif et aux autres aspects du développement démocratique doit aboutir à la mise en place d'un processus durable, mené par les Afghans, respectant les priorités afghanes et propre à renforcer la capacité de représentation et de surveillance démocratiques de l'Afghanistan. Par ailleurs, le Canada devrait aider l'Afghanistan à établir une démocratie qui puisse s'acquitter de ses obligations internationales en matière de droits de la personne.

Recommandation 33

Le gouvernement du Canada devrait immédiatement examiner comment fournir le meilleur appui possible aux prochaines élections démocratiques afghanes de 2009-2010, et ce, en collaboration avec les autorités afghanes compétentes et ses partenaires internationaux. Le gouvernement du Canada devrait également favoriser des relations de travail professionnelles entre les parlementaires canadiens et les législateurs afghans nationaux, provinciaux et locaux.

Les commentateurs formulés à ce sujet par l'honorable John Manley, président du Groupe d'experts indépendant sur le rôle futur du Canada en Afghanistan, méritent qu'on les cite dans leur intégralité :

Je veux d'abord souligner l'importance des élections prochaines, en partie parce que nos efforts visent à favoriser l'émergence d'institutions démocratiques, mais aussi parce que les élections précédentes serviront de repère pour le déroulement de celles qui s'en viennent. Tout compte fait, j'estime que ce fut un succès remarquable étant donné la conjoncture de l'époque; ces élections serviront de point de référence pour celles de 2009 qui, comme bien des gens l'espèrent, je crois, combineront scrutins présidentiel et parlementaire. Si les choses tournent mal, il y aura un grave problème, non seulement pour l'Afghanistan, mais aussi pour l'ensemble de la communauté internationale. Il est donc important que l'on déploie des efforts suffisants à cet effet.

Ce n'est pas la première fois que le Canada aura un rôle à jouer en la matière. Elections Canada a été très actif lors de la dernière série de scrutins. Nous devons donc nous engager à fond dans le processus, que ce soit par l'entremise des agences des Nations Unies ou de l'OSCE, ou sous la coordination de quelque instance que ce soit. C'est l'une des choses dans lesquelles nous excellons et c'est un rôle que nous devons absolument jouer.³²⁴

D'autres témoins ont également attiré l'attention du Comité sur les élections à venir et sur le rôle d'appui que le Canada se doit de jouer à cet égard. Grant Kippen, qui a récemment surveillé les élections pakistanaïses de février 2008, et a été le président de la Commission des plaintes électorales en Afghanistan lors de l'élection du parlement et des conseils provinciaux en 2005³²⁵, a déclaré au Comité que « [des] élections ne font pas une démocratie. Il est essentiel que nous restions pour le long terme, que nous facilitions cette compréhension, cette éducation et que nous renforçons les capacités. Je pense que la communauté internationale a de nombreuses attentes à l'égard des Afghans en ce qui concerne leur propre gouvernance et dans d'autres domaines, mais je pense que nous n'avons pas du tout été à la hauteur pour ce qui est de leur apporter les compétences, les connaissances et les capacités nécessaires³²⁶ ». Il a ajouté qu'« [il] pense que les parlementaires canadiens et le gouvernement du Canada ont une occasion en or d'établir des relations professionnelles avec les nouveaux parlementaires, tant ceux de l'Assemblée nationale que ceux des assemblées provinciales, surtout au Beloutchistan qui, c'est connu, partage une frontière avec la province de Kandahar. Je pense que le temps presse et qu'il faut saisir cette occasion très rapidement³²⁷ ».

Des élections ne sont pas suffisantes en soi si elles ne sont pas suivies par le développement et le maintien d'institutions de gouvernance législatives efficaces, et ce, dans la perspective plus large d'améliorer la légitimité et la stabilité de l'État. Comme Marc André Boivin l'a expliqué au Comité, « [les] présidentielles et les législatives tenues en 2004 et en 2005 représentaient sans aucun doute un grand succès. Chez les spécialistes de la consolidation de la paix, le consensus est qu'en réalité, ce sont les deuxièmes et les troisièmes élections qui sont déterminantes, c'est-à-dire que le succès symbolique de la tenue d'élections doit être accompagné d'une œuvre patiente de mise en place des structures et institutions propres à

les deux autres tiers étant également choisis, l'un par les conseils provinciaux élus, et l'autre par les quelque 400 conseils de district (bien que les élections de ces derniers aient été reportées³¹⁷). En avril 2008, les femmes constituaient 27,7 p.100 des membres de la Chambre basse (67 sur 242) et 21,6 p. 100 de ceux de la Chambre haute (22 sur 102)³¹⁸.

S'ajoute à la complexité du régime le fait, jugé problématique par de nombreux analystes, que l'élection du Parlement se déroule selon le mode compliqué, peu connu et peu utilisé, d'un scrutin proportionnel connu sous le nom de vote unique non transférable (VUNT). Il semble que le VUNT ait été choisi, du moins en partie, afin d'éviter la formation de partis politiques, mais il s'avère difficile pour le citoyen moyen, et plus encore s'il est analphabète, d'en comprendre le fonctionnement et il a abouti à quelques effets pervers. Ce n'est là qu'une des nombreuses questions que soulève le développement démocratique en Afghanistan³¹⁹, une autre étant celle suscitée par la capacité du Parlement à garantir une surveillance adéquate des dépenses publiques. De fait, cet aspect de la gouvernance responsable affecte le gouvernement afghan dans son ensemble, puisque, comme l'a souligné Nipa Banerjee au Comité, « [tout] gouvernement doit répondre de ses actes devant la population en premier lieu. Là où un gouvernement a une dépendance excessive et de longue durée à l'égard des sommes versées au titre de l'aide, le devoir de ce dernier d'être responsable devant ses citoyens est transmis aux pays donateurs³²⁰ ».

En matière de développement parlementaire, il existe, outre des ententes bilatérales avec des pays donateurs, des initiatives multilatérales, telles que le soutien à l'établissement du pouvoir législatif afghan du Programme des Nations Unies pour le développement, qui a débuté en 2005³²¹. Après des décennies de dictatures et de guerres, il a fallu repartir à zéro. Des efforts sont également déployés actuellement afin de venir en aide aux femmes parlementaires, et ce, bien que, là encore, il reste encore énormément à faire. Surendrini Wijeyaratne a déclaré que « [...] les femmes parlementaires ont des difficultés et devraient être mieux soutenues. Elles doivent faire face à beaucoup d'intimidation et de harcèlement. Elles ont besoin d'un plus grand soutien pour être en mesure de faire leur travail de parlementaires³²² ».

Se tournant vers l'avenir, les témoins ont également déclaré au Comité qu'il était urgent de se préparer sérieusement au prochain cycle électoral de 2009 (élection présidentielle en septembre) et 2010 (législatives). Le Secrétaire général des Nations Unies, Ban Ki-Moon, a déclaré, dans son plus récent rapport sur l'Afghanistan au Conseil de sécurité qu'« [il] faut commencer immédiatement les préparatifs pour l'établissement des listes électorales et la planification des prochaines élections. Les autorités afghanes doivent pour cela prendre des décisions quant aux dates des élections et promouvoir une législation électorale. La communauté internationale, pour sa part, devra commencer à mobiliser des fonds à l'appui de ces processus d'importance vitale, en particulier l'enregistrement des électeurs, qui doit impérativement commencer à l'été 2008 pour que les élections puissent se tenir en 2009³²³ ».

contre les stupéfiants afin que des stratégies efficaces et cohérentes de lutte contre les stupéfiants puissent être adoptées. Toutes les mesures réalisables devraient être examinées à cet égard.

Soutien à une gouvernance responsable, à une démocratie multipartite, aux élections et à des institutions législatives efficaces

La création d'un Etat efficace et plus démocratique en Afghanistan sera un processus long et difficile, dans le cadre duquel, plutôt que d'imposer tout « modèle » occidental, il convient de respecter les caractéristiques locales, et ce, en conformité tant avec la constitution islamique de l'Afghanistan qu'avec les obligations internationales de ce dernier en matière de droits de la personne. Dans son rapport de juillet 2007 sur le soutien du Canada au développement démocratique international, le Comité avait souligné l'appui apporté par Elections Canada aux élections de 2004 (présidentielle) et de 2005 (parlementaire), ainsi que l'importance de l'expertise canadienne déployée en Afghanistan. Plusieurs témoins avaient suggéré au Comité des activités additionnelles de développement de la démocratie en Afghanistan, mais, dans son rapport, le Comité avait préféré rappeler « qu'une connaissance bien plus grande des circonstances locales fort variées dans le pays est essentielle pour qu'un programme de développement démocratique à long terme destine à ce pays ait une chance de réussir³¹⁵ ». Les événements, depuis lors, n'ont fait que confirmer la validité de ce point de vue.

Lors de la signature de l'Accord de Bonn, en décembre 2001, dans un optimisme exalté, les parties en appelaient, dans leur préambule, à « la constitution d'un gouvernement à large base, soucieux de l'équité entre les sexes, multiculturel et pleinement représentatif³¹⁶ ». Les « Jalons et délais », en annexe du Pacte pour l'Afghanistan (voir l'annexe II), parlent de gouvernance et de participation, mais ne font aucune référence à des objectifs démocratiques en tant que tels. De fait, hormis la tenue des premières élections démocratiques depuis des décennies, l'établissement de la démocratie en Afghanistan est un travail qui n'est pas encore terminé.

Afin de remettre les choses brièvement en contexte, il convient de rappeler que la constitution afghane de 2004 a institué un régime présidentiel où le président (tout comme les deux vice-présidents figurant sur le même « ticket ») est élu au suffrage universel direct pour un mandat de cinq ans. Un président ne peut remplir plus de deux mandats. L'Assemblée nationale bicamérale est composée d'une chambre basse élue (également pour cinq ans), la *Wolesi Džirga* (Chambre des représentants), comptant 249 sièges, et d'une chambre haute, mi-élue, mi-nommée, la *Mechrano Džirga* (Assemblée des anciens). La *Wolesi Džirga* compte dix sièges réservés aux populations « kouchis » (nomades), dont trois doivent être occupés par des femmes, et deux femmes doivent être élues dans chacune des 34 provinces du pays afin de garantir à la population féminine une représentation générale d'environ 25 p. 100 des sièges. Le président nomme un tiers des membres de la *Mechrano Džirga* (dont la moitié doivent être des femmes).

mettra du temps à produire des résultats³¹². » Cependant, les gouvernements afghan et canadien ont rejeté les propositions du Conseil Senlis, critiquées par des analystes bien renseignés³¹³.

Dans son plus récent rapport sur la situation en Afghanistan, le Secrétaire général de l'ONU a constaté que la lutte contre les stupéfiants était passée « à une vitesse supérieure », devant l'augmentation alarmante de la culture du pavot et du trafic en 2007, mais le tableau qu'il brosse n'est pas homogène :

Les pouvoirs publics [afghans] assureront une protection au cours des opérations de lutte contre les stupéfiants, compte tenu du lien puissant qui unit trafic de drogue et insurrection. Le Plan met fortement l'accent sur l'importation des activités de substitution, d'une démarche axée sur les provinces, d'un renforcement de l'appui des donateurs au Fonds d'affectation spéciale pour la lutte antidrogue et d'une restructuration réussie, qui est essentielle à de meilleurs résultats [...] Il faut de toute urgence renforcer les efforts en matière de lutte contre les stupéfiants en précisant les rôles et les responsabilités du ministère de la Lutte contre les stupéfiants et des autres autorités appelées à intervenir [...].

D'après l'étude de l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime « Opium Winter Rapid Assessment Survey », publiée en février, la culture du pavot à opium ne devrait pas subir de gros changements en 2008. Elle reste concentrée et devrait augmenter dans les provinces du sud et de l'ouest touchées par l'insurrection. On ne s'attend à aucun changement majeur dans la province de Helmand, source de plus de la moitié de la récolte afghane l'an dernier. Si, élément positif, 12 provinces devaient s'abstenir de cultiver du pavot à opium cette année, l'Afghanistan serait en passe de devenir l'un des plus gros producteurs de cannabis au monde avec près de 70 000 hectares de cannabis en 2007³¹⁴.

Recommandation 30

Le gouvernement du Canada devrait recourir à une diplomatie prudente et mesurée pour amener le gouvernement afghan à respecter ses engagements pris en vertu du Pacte pour l'Afghanistan en matière de lutte contre la corruption. Le gouvernement du Canada devrait appuyer une approche coordonnée à l'égard des mesures anticorruption, et, en particulier, devrait œuvrer avec le gouvernement de l'Afghanistan et ses partenaires de la communauté internationale afin de s'assurer que le groupe chargé des nominations des hauts fonctionnaires joue son rôle efficacement afin d'empêcher la corruption dans les institutions gouvernementales.

Recommandation 31

Le gouvernement du Canada devrait travailler avec le gouvernement de l'Afghanistan et ses partenaires de la communauté internationale à une réforme des politiques de lutte

autre pays du monde; d'ailleurs, d'après l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime (UNODC) et la Banque mondiale, l'ampleur de cette production est virtuellement sans précédent dans l'histoire moderne²⁹⁷. De plus, le problème touche aussi bien l'offre que la demande. En effet, la narcomanie augmente en Afghanistan, où l'on compte maintenant près d'un million de toxicomanes et où le taux de maladie mentale atteint des niveaux inquiétants²⁹⁸. Cependant, la majeure partie de la récolte d'opium est exportée, principalement en Europe, où sa valeur de vente est estimée à 60 milliards de dollars par année²⁹⁹. Environ 70 p. 100 du volume total d'héroïne dans le monde est tiré de l'opium brut récolté en Afghanistan, d'où la nécessité d'interdire le trafic de précurseurs chimiques, comme l'anhydride acétique utilisé pour fabriquer l'héroïne.

La complexité du problème, ses liens avec l'insurrection des talibans – d'après des estimations, de 20 à 40 p. 100 du financement des talibans provient des exportations d'opiacés³⁰⁰ – et la corruption gouvernementale sont exacerbées par les difficultés causées par les mesures antidrogues, dont il a été amplement question³⁰¹. Le Comité a entendu de nombreux témoignages sur les enjeux³⁰². Un des témoins, l'analyste réputée Barnett Rubin, a réclamé des stratégies exhaustives modifiées prévoyant notamment le développement rural à long terme et une meilleure application de l'interdiction aux frontières³⁰³ – ce qui exige la participation de tous les pays voisins de l'Afghanistan, à savoir l'Iran et les républiques d'Asie centrale³⁰⁴, ainsi que le Pakistan³⁰⁵. Il suit en cela l'évaluation faite par le rapport Manley : « Les bénéfices tirés du trafic d'opium vont aux talibans, à des éléments criminels ainsi qu'à des fonctionnaires corrompus des administrations provinciales et du gouvernement central. Le Groupe a constaté que le gouvernement de l'Afghanistan et ceux des pays étrangers ont recours à des pratiques et à des politiques différentes, et parfois même contradictoires, en matière de lutte contre les stupéfiants, de sorte qu'ils travaillent mutuellement à contre-courant. Il importe que l'ensemble des autorités compétentes adoptent des stratégies cohérentes de lutte contre les stupéfiants³⁰⁶. Ces approches doivent inclure une réforme du secteur judiciaire afin de renforcer les mesures visant à traduire en justice les trafiquants. Elles doivent également prévoir des moyens économiques qui soient efficaces afin d'inciter les producteurs de pavot et les intermédiaires potentiels à se tourner vers d'autres secteurs d'activité³⁰⁷. »

Les efforts d'éradication de la culture du pavot sont vivement contestés, notamment par des fonctionnaires locaux du gouvernement afghan³⁰⁸, et le président Hamid Karzai³⁰⁹ de même que certains partenaires internationaux résistent au projet des États-Unis de faire de l'épandage aérien, puisqu'ils estiment qu'une telle intervention risque d'aliéner encore plus les petits agriculteurs et la main-d'œuvre migrante qui récoltent en fait la plus grosse partie de l'opium brut³¹⁰. Des solutions de rechange – en fait, une légalisation de la production –, dont la culture du pavot à des fins médicales (« poppy-for medicine ») proposée par le Senlis Council, financé par des fonds privés et dirigé par la Canadienne Norine MacDonald³¹¹ – ont suscité de l'intérêt. Le groupe d'experts qui a rédigé le rapport Manley s'est montré prudent : « Par exemple, un projet limité de culture du pavot à des fins médicales pourrait valoir la peine d'être poursuivi. Toute bonne stratégie

provinciaux, sont au-dessus de tout soupçon de corruption. Ce mécanisme de nomination à des postes supérieurs a été établi dernièrement par décret par le gouvernement afghan, en septembre 2006, et nous travaillons actuellement avec nos partenaires internationaux et afghans pour assurer la mise en œuvre de ce décret²⁹⁰.

Surendrini Wijeyaratne, du Conseil canadien pour la coopération internationale, en témoignant par la suite, a convenu que : « Le Canada et d'autres pays donateurs ont la possibilité de jouer un très grand rôle diplomatique en veillant à ce que [le groupe chargé des nominations de haut niveau] remplisse toutes ses fonctions d'une manière crédible sans être manipulé par le gouvernement²⁹¹ ». Cependant, la manière de jouer ce rôle peut être une question délicate, comme a pu le constater le ministre Bernier : après avoir formulé, le 14 avril 2008, des commentaires au sujet du gouverneur de la province de Kandahar, Asadullah Khalid, qui semblaient établir un lien entre ce dernier et la corruption et qui ont suscité des protestations de la part du gouvernement afghan, M. Bernier a dû apporter certains éclaircissements. Il a donc diffusé une déclaration à l'effet que : « L'Afghanistan est un État souverain qui prend ses propres décisions en matière de nominations gouvernementales. Je peux vous assurer que le Canada respecte pleinement ce fait et qu'il ne demande nullement au gouvernement afghan de faire des changements dans ce domaine²⁹². »

Il est vrai que le gouvernement de l'Afghanistan s'est engagé, aux termes du Pacte pour l'Afghanistan, à effectuer des réformes anticorruption, et il sera tenu de remplir ses promesses. Sally Armstrong a dit au Comité que l'un des problèmes tient au fait que, les premières années du processus d'édition de l'État, « les chefs des moudjahidines ont pris le contrôle des ministères et ont simplement refusé de se retirer. N'oubliez pas que le gouvernement a invité la communauté internationale à l'aider. Il ne nous a pas demandé de prendre des décisions. Nous ne pouvons pas lui dire : "Chassez donc ces trois ministres." Nous ne pouvons pas le faire car ce n'était pas notre rôle. C'est un dossier très délicat²⁹³. » La question de savoir jusqu'à quel point les donateurs internationaux peuvent exprimer publiquement leurs préoccupations relativement à la corruption dans les institutions de gouvernance n'est pas encore tranchée, mais on s'entend pour dire que la question ne doit pas être escamotée. Au moins un ministre afghan, le ministre de l'Éducation Haneef Altmar, aurait dit souhaiter que les pays étrangers dénoncent les fonctionnaires véreux²⁹⁴.

De plus, il est impossible de lutter contre la corruption en Afghanistan sans s'attaquer à la puissante économie illégale de la drogue qui a infecté la société afghane, déformant la gouvernance à tous les niveaux et attisant l'insurrection²⁹⁵. Bien que la Constitution de 2004²⁹⁶ interdise la culture du pavot asiatique à des fins de trafic, les données brutes sont renversantes. En 2007, 93 p. 100 de la production mondiale d'opium provenait de l'Afghanistan; la province de Helmand, à côté de celle de Kandahar, a fourni à elle seule près de la moitié de la production mondiale. La valeur de cette économie illégale (environ 5 milliards de dollars par année, dont seulement 20 p. 100 revient aux producteurs) est de loin supérieure à ce que reçoit l'Afghanistan en aide internationale et dépasse le PIB légal de tout

Il n'y a pas de temps à perdre. Comme l'a constaté Barnett Rubin, plusieurs mois après l'adoption du Pacte : « L'administration anémique en Afghanistan maîtrise peu la corruption, voire pas du tout, ce qui a pour effet d'affaiblir l'appui au gouvernement. Certains systèmes ont été mis en place pour éviter les types de corruption les plus importants, notamment un mécanisme pour assurer la transparence des soumissions publiques aux fins des acquisitions. Cependant, de plus en plus, les ministères contournent ce mécanisme et signent des marchés à fournisseur unique, dont bon nombre sont ensuite approuvés par le président afin de ne pas retarder des projets importants. Le Pacte oblige le gouvernement à lutter contre la corruption, sans lui dire comment¹²⁶. »

Le Comité remarque que des progrès ont été accomplis grâce à la création, en août 2007, de la Direction indépendante pour la gouvernance locale (DIGL) chargée de revoir le rendement des personnes nommées à une charge de gouvernance infranationale. En effet, en date du début du mois de mai 2008, la DIGL avait limogé les gouverneurs de huit des 34 provinces de l'Afghanistan²⁸⁷. L'Afghanistan a aussi établi une commission de lutte contre la corruption, laquelle a produit un document intitulé « Fighting Corruption in Afghanistan – Strategy and Action »²⁸⁸. Il faut encourager l'Afghanistan à continuer de renforcer ces mesures de surveillance et de lutte contre la corruption.

C'est à la fois au gouvernement afghan et à ses partenaires internationaux qu'il incombe d'améliorer la reddition de comptes et le rendement. M. Rubin, qui a par la suite témoigné à plusieurs reprises devant le Comité, avait recommandé en 2006 que le « président afghan [informe] son conseil des ministres qu'il ne signera plus de marché à fournisseur unique à moins de circonstance exceptionnelle et que tous les ministres qui présentent de tels marchés seront limogés. Les donateurs internationaux devraient concourir à accroître la capacité du gouvernement afghan à rédiger des propositions et à traiter les marchés de façon à ce que la transparence n'entraîne pas des retards intolérables²⁸⁹. »

Dans sa déclaration au Comité, le ministre des Affaires étrangères de l'époque, Maxime Bernier, a reconnu tout à fait l'importance d'insister sur la réforme :

La lutte contre la corruption dans la fonction publique est un élément important, et le Canada fait d'énormes efforts pour aider le gouvernement afghan à rendre ces institutions plus responsables [...] Ce gouvernement doit être présent sur l'ensemble du territoire, et pour ce faire, on doit éliminer la corruption existante. Nous voulons que le gouvernement soit des plus crédibles pour la population; c'est pourquoi la communauté internationale et nous, tous ensemble, luttons pour diminuer et abolir la corruption dans les différentes fonctions publiques afghanes. Notre pays a aussi insisté pour que le Pacte pour l'Afghanistan comporte une clause importante sur la mise en place d'un mécanisme juste et transparent pour l'examen des nominations gouvernementales. Vous le savez, la corruption est une affaire d'humains, et nous voulons nous assurer que les gens que le gouvernement afghan va nommer à différentes positions, à des positions supérieures, comme par exemple le chef de police, les avocats du ministère de la Justice, les directeurs de la sécurité des districts et les gouverneurs

l'Afghanistan, en vue de mettre en œuvre les engagements visant la gouvernance, la primauté du droit et les droits de la personne, et de respecter les jalons et les délais établis.

Recommandation 28

Étant donné les progrès accomplis jusqu'à maintenant en collaboration avec la Commission afghane indépendante des droits de la personne, le gouvernement du Canada devrait accroître le soutien qu'il accorde à cet organisme vital pour ce dernier ait la capacité et les ressources nécessaires pour remplir son mandat.

Recommandation 29

De plus, en ce qui concerne le transfert de prisonniers afghans aux autorités afghanes, le gouvernement du Canada devrait indiquer dans ses prochains rapports les détails des mesures prises pour la mise en œuvre des conditions énumérées dans la motion sur l'Afghanistan adoptée par la Chambre des communes le 13 mars 2008.

La lutte anticorruption et antidroque

Nous avons bien dit au président [de l'Afghanistan] que la population canadienne ne continuera de souscrire à l'intervention du Canada en Afghanistan – que si elle est convaincue que l'objectif poursuivi en vaut la peine. Dès qu'il est le moins, l'importance de régler le problème.

David Emerson, ministre des Affaires étrangères, Paris, 12 juin 2008²⁸³

Tous conviennent que la corruption est un cancer contre lequel il faut constamment lutter. L'Afghanistan, qui se classait au 162^e rang des 179 pays examinés par un indice de Transparency International cité dans un rapport de l'ONU en 2006, constitue un exemple éloquent²⁸⁴. Le Pacte pour l'Afghanistan signé au début 2006 précise que : « La Convention des Nations Unies contre la corruption sera ratifiée d'ici à fin 2006, la législation nationale sera adaptée en conséquence d'ici à fin 2007 et un mécanisme de contrôle chargé de surveiller l'application sera mis en place d'ici à fin 2008 ». L'Afghanistan a signé la Convention en février 2004 et celle-ci a été ratifiée par le parlement en août 2006, ce qui respectait l'engagement prévu dans le Pacte. Reste la mise en œuvre, l'élément le plus crucial. Les travaux à ce sujet se poursuivent, avec l'aide des donateurs internationaux²⁸⁵.

Alex Neve, secrétaire général canadien d'Amnistie Internationale, est d'avis, comme un autre témoin, soit la journaliste et auteure Sally Armstrong, que la Commission afghane indépendante des droits de la personne, qui jouit de l'appui du Canada, a connu de véritables réussites²⁸⁰. Il demande par conséquent que le Canada appuie davantage cet organisme :

La Commission afghane indépendante des droits [de la personne] est une institution extrêmement importante dans le pays; elle a fait de l'excellent travail [...] Elle a fait beaucoup de travail, et pas seulement sur la question des prisonniers de guerre, qui n'est qu'un des nombreux problèmes qui se posent au niveau des droits de la personne [...] [D]es ressources supplémentaires sont absolument essentielles, et pas seulement un peu, mais beaucoup plus²⁸¹.

Le Comité a entendu de nombreux témoignages sur la question des détenus, question qui continue de faire l'objet d'un examen judiciaire au Canada. Nous nous permettrons de souligner toutefois que la motion sur l'Afghanistan adoptée par la Chambre des communes le 13 mars 2008 précise « qu'en ce qui concerne le transfert de prisonniers afghans aux autorités afghanes, le gouvernement [doit] : a) s'engager à respecter les normes les plus élevées de l'OTAN et de la communauté internationale en ce qui concerne la protection des droits des détenus, ne procédant aux transferts que lorsqu'il sera en mesure de croire qu'il le fera en respectant les obligations internationales du Canada; b) établir une solution avec les alliés de l'OTAN à la question des détenus, par le biais d'efforts diplomatiques issus des valeurs canadiennes profondes que sont le respect des droits humains et de la dignité pour tous; c) s'engager à mettre en œuvre une politique de transparence accrue en ce qui concerne les mesures entourant la capture et le transfert de prisonniers, qui inclura l'engagement de rapporter au public les résultats de révisions ou inspections des prisons afghanes menées par les représentants canadiens ».

Le gouvernement canadien doit être tenu de respecter les engagements précisés. De plus, tout en respectant la souveraineté de l'Afghanistan, il a aussi pris des engagements ayant force obligatoire à l'échelle internationale en application du Pacte pour l'Afghanistan de 2006, et il doit les respecter. Comme l'a signalé au Comité Marc André Boivin : « sur la scène internationale, il faut exiger du gouvernement afghan qu'il remplisse ses obligations en termes de droit de la personne, de liberté de la presse et de liberté d'association, et qu'il assume pleinement ses responsabilités envers sa population²⁸² ».

Recommandation 27

Dans le cadre de ses rapports d'état trimestriels au Parlement du Canada sur la mission canadienne en Afghanistan, le gouvernement du Canada devrait inclure des renseignements détaillés sur les mesures prises — et avec quel succès — par la République islamique d'Afghanistan et la communauté internationale, dans le cadre de l'application du Pacte pour

conséquent, la réforme judiciaire est une question délicate. Cependant, l'absence de réformes judiciaires donne lieu à un goulot d'étranglement qui nuit à la sécurité, à la gouvernance et au développement économique²⁷⁴. »

La communauté internationale doit être consciente du fait que l'Afghanistan est une république islamique définie par une constitution approuvée par la presque totalité des 502 députés de la Loya Djirga constitutionnelle le 4 janvier 2004²⁷⁵. La constitution actuelle affirme à l'article 2 du chapitre premier sur « l'Etat » que « [l]a religion de l'Etat de la République islamique d'Afghanistan est la religion sacrée de l'islam » et à l'article trois que « [e]n Afghanistan, aucune loi ne peut aller à l'encontre des croyances et des principes de la religion sacrée de l'islam. » La nouvelle Stratégie nationale de développement de l'Afghanistan indique par ailleurs clairement que tous les aspects de la politique gouvernementale doivent refléter les « valeurs islamiques »²⁷⁷.

Evidemment, le résultat ne sera pas le même selon que les tribunaux interprètent ces dispositions de façon libre ou restrictive. D'autres questions légales touchant les droits de la personne ont été portées à l'attention de l'Assemblée législative de l'Afghanistan, composée de la Chambre basse avec ses 249 sièges, la « Wolesi Jirga », et de la Chambre haute avec ses 102 sièges, la « Mechrano Djirga ». Deux questions en particulier sont décrites dans un document préparé pour le Congrès américain :

L'opposition parlementaire a contribué à la décision du président afghan Hamid Karzai de renoncer apparemment à une proposition de juillet 2006 visant à rétablir le « ministère de la Promotion de la vertu et de la Prévention du vice », par le truchement duquel les talibans ont atteint gravement aux droits de la personne. Hamid Karzai a déclaré que le ministère serait chargé de donner des conseils et d'effectuer des activités de relations publiques afin de favoriser un comportement islamique. Un autre vote important est survenu en février 2007, quand les deux Chambres ont adopté une loi accordant l'amnistie aux soi-disant « chefs de guerre », soit les chefs de faction qui ont participé à 20 années d'insurrection antisoviétique puis de guerre civile. Malgré les manifestations à Kaboul de quelque 25 000 Afghans qui appuyaient la résolution, Karzai a proposé une ébauche modifiée qui donnait aux victimes de ces chefs le droit de demander réparation pour les abus subis. La nouvelle version a été adoptée et est entrée en vigueur²⁷⁸.

Les témoins ont fait part au Comité des préoccupations qui persistent concernant l'appareil de justice pénale en Afghanistan à tous les niveaux, des tribunaux aux services correctionnels, ainsi que les conditions dans les prisons. Hilary Homes, d'Amnistie Internationale Canada, en a parlé au Comité en mars 2008 : « De nombreuses promesses d'amélioration de la situation sur le plan des droits de la personne ont été faites par le biais des mandats des forces internationales, des Nations Unies, de la récente Conférence de Rome sur la primauté du droit en Afghanistan et, naturellement, de la constitution afghane comme telle. Ces engagements à créer ou à renforcer les institutions et à édifier une vaste culture des droits de la personne pour assurer leur survie doivent être respectés si l'on veut que les progrès réalisés ne soient pas vains²⁷⁹. » Par ailleurs,

qualifiées, opérationnelles, à composition ethnique équilibrée et disposant d'un effectif combiné de 62 000 hommes, seront en mesure de faire face efficacement aux besoins du pays en matière de sécurité et elles seront de plus en plus autonomes sur le plan financier²⁶⁶. » Le Canada s'efforce à marquer des progrès à cet égard, mais beaucoup considèrent que le délai de 2011 est, au mieux, optimiste²⁶⁷. D'après le rapport de janvier 2008 du *Groupe d'experts indépendant sur le rôle du Canada en Afghanistan*, l'objectif visé relativement à l'effectif combiné des deux forces de police a par la suite été porté à 82 000²⁶⁸. Il est difficile d'établir avec exactitude l'effectif de la police. En février 2008, le ministère afghan de l'Intérieur a remis au Conseil de coordination et de surveillance conjoint du Pacte pour l'Afghanistan des chiffres de décembre 2007 faisant état de 75 000 salariés de la Police nationale afghane et prévoyant l'embauche de 1 417 personnes à contrat. Le Ministre a en outre indiqué qu'il avait commandé un examen professionnel indépendant²⁶⁹. En juin 2008, le brigadier-général Peter Atkinson a dit au Comité permanent de la défense nationale de la Chambre des communes que, en date du 1^{er} février 2008, l'effectif de la Police nationale afghane avait atteint 76 410 hommes (93 p. 100 de l'objectif numérique visé). Cependant, du côté de la police des frontières, on n'était encore qu'à la moitié de l'objectif (9 000 hommes au lieu de 18 000)²⁷⁰.

Actuellement, 60 soldats et agents de police canadiens travaillent avec la police des frontières chargée de patrouiller les 5 500 km de frontière, les 14 postes-frontière terrestres et les quatre aéroports internationaux²⁷¹ de l'Afghanistan. On admet qu'il reste encore fort à faire sur le plan de la qualité et des effectifs des forces de police afghanes. De concert avec les autorités afghanes, le Canada et d'autres partenaires internationaux s'efforcent de faire avancer les réformes nécessaires pour que l'on puisse atteindre les objectifs visés sur le plan des effectifs et de l'entraînement des forces²⁷².

Le Pacte pour l'Afghanistan affirme aussi ce qui suit : « La gouvernance démocratique et la protection des droits de l'homme constituent la pierre angulaire de tout progrès politique durable en Afghanistan [...] La réforme du système judiciaire sera une priorité pour le Gouvernement afghan et la communauté internationale. L'objectif sera d'assurer pour tous un accès égal, juste et transparent à la justice sur la base de codes écrits et au moyen de procès équitables et de verdicts applicables. Les mesures à prendre seront notamment les suivantes : compléter les réformes législatives pour le secteur aussi bien public que privé; renforcer les capacités des institutions et du personnel judiciaires; promouvoir les droits de l'homme et la connaissance de la loi; et remettre en état l'infrastructure judiciaire²⁷³. »

Ici encore, c'est la concrétisation des objectifs qui témoignera des progrès accomplis. En 2006, Barnett Rubin a observé que : « La police ne peut pas assurer la sécurité sans tribunaux. La magistrature est la seule partie de l'État encore dominée par les oulémas, les doctes théologiens, qui jouent un rôle central puisqu'ils peuvent déterminer — et saper — la légitimité des gouvernements. Par

sécurité de la personne et ont affirmé que les moyens d'y parvenir — c'est-à-dire les instruments nécessaires pour faire respecter la loi — doivent exister pour qu'il soit possible de réaliser tous les autres objectifs. Comme l'a dit au Comité Sally Armstrong : « Il est impossible de rien faire sans sécurité. Il est impossible de gouverner, impossible de faire fonctionner un appareil judiciaire, de gérer une école ou un hôpital²⁵⁰. »

Nipa Banerjee a fait valoir au Comité que l'intervention internationale pratiquée en Afghanistan depuis le 11 septembre présente des lacunes à cet égard : « En réalité, les réformes liées à la sécurité — la condition *sine qua non* pour stabiliser le pays — ont été reléguées au second plan, étant donné qu'il a fallu atteindre rapidement les objectifs politiques du processus établi par l'Accord de Bonn. Les forces de sécurité et l'armée afghane ne sont pas encore suffisamment fortes pour pouvoir résister aux agressions. La force policière n'arrive pas à gagner la confiance de la population. Les réformes qui devaient être instituées au ministère des Affaires intérieures ne se sont pas encore concrétisées, et l'accès à la justice est à peu près inexistant²⁵¹. »

Kamran Bokhari, directeur des analyses du Moyen-Orient, Strategic Forecasting Inc. (STRATFOR), s'est fait encore plus critique dans ses commentaires au Comité : « Nous avons absolument besoin de développer des institutions. Quelles sont donc les institutions essentielles que nous devons établir et qui constitueront le fondement de toutes les autres? Il y a les organismes de sécurité : la Police nationale afghane et l'Armée nationale afghane. Ces organismes n'existent pas encore et on ne pourra pas compter sur eux avant très longtemps. Nous devons l'admettre. Tant que ces organismes ne pourront pas assumer leur rôle, nous aurons besoin de les soutenir²⁵². »

La réforme de la police nationale semble particulièrement urgente aux yeux des témoins, dont le général (retraité) Lewis Mackenzie, qui estime préférable d'organiser la réforme au niveau provincial²⁵³, et l'ancien ministre des Affaires étrangères, Maxime Bernier, qui a reconnu cette urgence lors de son allocution à l'ouverture du nouveau centre de formation canadien sur le site de reconstruction provincial de Kandahar, le 13 avril 2008 : « La présence d'une police nationale afghane responsable et professionnelle est essentielle pour assurer la stabilité et soutenir la règle de droit en Afghanistan. L'établissement d'une véritable règle de droit est essentiel pour reconstruire l'Afghanistan et promouvoir la paix, la stabilité et la démocratie, un objectif que nous visons tous²⁵⁴. » Il faut aussi penser à instituer une surveillance suffisante du grand nombre d'employés de fournisseurs privés de services de sécurité qui travaillent en Afghanistan²⁵⁵.

Etablir une armée de 70 000 hommes (chiffre qui a depuis été porté à 80 000) et une police de 62 000 hommes, toutes deux compétentes et dignes de confiance, pour un effectif combiné de 132 000 personnes d'ici 2011 est un des jalons établis dans le Pacte pour l'Afghanistan 2006. En ce qui concerne le volet policier, le Pacte précise que : « D'ici la fin de 2010, constituées dans toute leur plénitude, une police nationale afghane et une police des frontières afghane

pose problème, et je suis généreux. La corruption, le manque de capacité et les décisions arbitraires sont monnaie courante ». Il a ajouté qu' : « Il ne fait aucun doute que les projets visant à corriger cette situation à Kandahar devraient faire partie des priorités du Canada. Il pourrait s'agir de projets visant à réformer le système d'administration publique, la police et les forces de l'ordre, le système pénal et le contrôle des finances publiques. En même temps, le Canada doit soutenir le gouvernement afghan dans ses efforts pour livrer les services de base à la population²⁵⁶. »

Recommandation 26

Afin de s'assurer de l'atteinte des jalons établis par le Pacte pour l'Afghanistan en matière de gouvernance, le gouvernement du Canada devrait notamment envisager de prendre tous les moyens nécessaires pour renforcer la légitimité et la capacité des institutions d'administration publique en Afghanistan, tant au niveau national qu'au niveau local. Pour ce faire, il devrait notamment, quand c'est possible, songer à soutenir les structures et les processus dirigés par les Afghans. Il devrait accorder une attention particulière à l'amélioration des mécanismes de gouvernance dans la province de Kandahar afin d'accroître la sécurité et les services de base fournis à la population. Le gouvernement du Canada devrait rechercher à cet égard des partenaires locaux responsables.

Réforme du système judiciaire et des institutions du secteur de la sécurité

L'ordre et la justice sont essentiels à l'établissement d'un État afghan légitime et stable, comme l'a souligné le lieutenant-colonel (retraité) Rémi Landry à l'intention du Comité²⁵⁷. Or, la primauté du droit englobe ces deux aspects. L'ordre ne saurait exister sans justice, et inversement. Le rétablissement d'un système de justice opérationnel est en cours. La conférence de Rome de juillet 2007 sur la règle de droit en Afghanistan a abouti à une série de recommandations conjointes ambitieuses aux gouvernements de l'Afghanistan, aux pays donateurs et à la communauté internationale²⁵⁸. Le rapport de mars 2008 du Secrétaire général de l'ONU au Conseil de sécurité brosse un tableau mitigé : « Si l'accès aux tribunaux et à l'aide juridictionnelle est un droit inscrit dans la Constitution, il demeure illusoire pour la majorité des Afghans, notamment pour les femmes, les enfants et les groupes vulnérables. À ce problème vient se greffer la faible sensibilisation du public aux droits et aux procédures juridiques [...] De lentes améliorations ont néanmoins été enregistrées dans le développement de l'infrastructure pour le système juridique et le corps d'avocats financé par des fonds privés a continué de croître²⁵⁹.

Les mesures prises sur plusieurs fronts dépendent de l'aptitude de l'État afghan à fournir à la population des services de base en matière de justice et d'ordre. Plusieurs témoins ont suggéré d'établir des conditions minimales de

*Solidarity Report Programme*²⁴⁸. Selon Mariam Sherman, responsable pour l'Afghanistan à la Banque mondiale, « le Programme de solidarité nationale présente, pour la première fois dans l'histoire de l'Afghanistan, un cadre institutionnalisé qui permet d'intégrer au gouvernement d'État la prise de décision par consultation pratiquée dans les villages. Avant le Programme, les femmes n'étaient pas autorisées à participer aux institutions rurales [...] Avec l'adoption des CDC, on promet activement la représentation équitable des femmes et 35 p. 100 en moyenne des représentants aux CDC sont des femmes²⁴⁹. »

En outre, le Comité constate avec satisfaction que le gouvernement afghan met de plus en plus l'accent sur les questions de gouvernance locale; il est heureux de la création d'une Direction indépendante pour la gouvernance locale en août 2007, ainsi que des consultations réalisées en Afghanistan par le Groupe de travail sur la gouvernance internationale dans le cadre de la Stratégie nationale de développement de l'Afghanistan²⁵⁰.

Néanmoins, il reste encore beaucoup à faire sur le plan de la réforme des structures générales de gouvernance, au niveau provincial, au niveau des districts et au niveau local, notamment dans les comités de développement provincial mis sur pied en 2006²⁵¹. D'après le résumé d'un rapport de juillet 2007 de la Banque mondiale, ce qui nuit le plus à la consolidation du système infranational en Afghanistan, c'est l'absence de politique cadre claire sur la structure institutionnelle souhaitée et l'absence de stratégie pour en guider la réalisation²⁵². L'essentiel est que les Afghans voient les institutions publiques œuvrer efficacement pour répondre directement à leurs besoins, compte tenu du fait que la situation sur le terrain est compliquée et ne cesse de changer²⁵³.

Il y a plus d'un an, Sarah Chayes, fondatrice d'Arghand, une coopérative près de Kaboul, a mis le Comité en garde, par vidéoconférence à partir de Kandahar, au sujet de la désillusion croissante de la population locale à l'égard du gouvernement : « Le gouverneur n'est pas élu, ni le maire. Aucun de ceux qui exercent une influence directe sur la vie quotidienne des gens n'a été élu²⁵⁴. » Emmanuel Isch, de Vision mondiale Canada, a aussi rappelé au Comité que : « le développement durable passe par une gouvernance locale stable. L'approche du Canada au développement en Afghanistan devrait privilégier des stratégies renforçant les structures de gouvernance infranationales. Il est souvent question de problèmes de corruption et de l'insuffisance des capacités en Afghanistan. Nous savons ce qu'il en est, mais nous aimerions qu'il y ait plus d'investissement sur le plan des capacités des administrations locales et des collectivités [...] Nous devons investir non seulement au niveau national mais aussi au niveau des collectivités pour que les autorités locales puissent servir la population de façon plus efficace²⁵⁵. »

Une meilleure gouvernance de la part des autorités afghanes est essentielle au succès de la mission canadienne à Kandahar. Le colonel Capstick a prévenu le Comité qu'il faut : « à tout prix, instaurer une gouvernance efficace dans la province de Kandahar. Toute la structure de gouvernance des provinces de l'Afghanistan

Le colonel Mike Capstick, qui, en 2005-2006, a dirigé l'Équipe consultative stratégique-Afghanistan du Canada et a travaillé directement avec les ministères afghans à Kaboul, a lancé au Comité l'appel suivant :

solutions de gestion faciles n'ont pas permis de créer des capacités soutenues. Une multiplication de récents diplômés des pays du Nord, surnumérés, inexpérimentés et sans formation adéquate se sont servis des crédits versés au titre de l'APD pour renforcer leurs propres capacités au sein de l'industrie de l'assistance en progression constante qui a englouti l'Afghanistan²⁴³.

Tous les efforts que consent le Canada dans les secteurs de la gouvernance et du développement, ces deux piliers du Pacte, doivent avoir pour but de raffermir la légitimité du gouvernement afghan [...] le soutien de l'ACDI au Programme de solidarité nationale a non seulement eu les résultats positifs que d'autres témoins ont décrits, mais est aussi l'une des raisons principales pour lesquelles le ministère du Relèvement rural et du Développement, le MRDR, est aujourd'hui l'une des structures les plus crédibles du gouvernement afghan. Mettre sur pied d'autres ministères et doter la province de Kandahar d'une administration aussi efficace que l'est le MRDR, voilà ce que le Canada devrait avoir pour objectif [...]

La réforme de l'administration publique et des structures de gouvernance à Kaboul se fait de façon fragmentée et indisciplinée depuis la chute du régime taliban. Malgré les quantités d'argent qui y sont déversées et la présence de centaines de techniciens d'aide internationale, il n'y a encore aucune stratégie cohérente de réforme du système et de ses modalités. Le Canada devrait faire preuve de leadership à cet égard et travailler en étroite collaboration avec l'ONU et la Banque mondiale à l'élaboration de la stratégie²⁴⁴ nécessaire et à la coordination des efforts de la communauté internationale.

De nombreux témoins ont insisté sur l'importance que la réforme de l'État ne se pratique pas du haut vers le bas, et englobe plutôt l'autonomie gouvernementale au niveau local qui, comme l'ont constaté MM. Rubin et Hamidzada, « a permis à la population de survivre même quand le gouvernement central s'est effondré²⁴⁵ ». L'honorable Flora MacDonald, qui se rend souvent en Afghanistan, a fourni au Comité des exemples d'« une forme de gouvernance locale [qui] commence à se manifester, mais [qui] ne correspond pas nécessairement à une vision occidentale ». Elle signale que dans la capitale de la province de Bamyan (la plus pauvre de l'Afghanistan), pour la première fois dans l'histoire de l'Afghanistan, une femme a été choisie pour diriger la choura locale. Des initiatives locales de ce genre sont maintenant en train de se propager » dans d'autres provinces. [Cette forme de gouvernance] est strictement indigène et n'a rien à voir avec la forme de gouvernance préconisée par l'OTAN, la FIAS, le gouvernement Karzai ou n'importe qui d'autre qui s'inspire des idées occidentales. C'est une forme de gouvernance d'origine purement locale, qui réussit bien²⁴⁶. »

Il y a donc des petits pas encourageants, même s'ils ne concernent pas le système d'État officiel. De façon plus générale, il importe de considérer les conseils de développement communautaire (CDC) qui ont été créés dans le cadre du Programme de solidarité nationale (PSN)²⁴⁷. On dénombre actuellement plus de 12 000 CDC, dont les progrès sont examinés dans une récente étude de la Banque mondiale intitulée, *Implementation Completion and Results Report of the National*

gouvernements donateurs. La fonction publique doit consacrer près de 25 p. 100 de son temps à rendre compte des fonds reçus. Il ne lui reste pas beaucoup de temps à consacrer au vrai travail à faire²⁴⁰. »

On sait depuis le début que le processus pour surmonter les obstacles à la bonne gouvernance sera long et pénible. Mais selon certains analystes, la situation a été compliquée par la création d'un Etat unitaire centralisé lors de l'adoption de la Constitution de 2004, ainsi que par l'arrivée, après le 11 septembre 2001, d'une foule de consultants étrangers prônant des solutions à l'occidentale, sans concertation. Comme l'ont constaté Barnett Rubin et Humayun Hamidzada : « Après des décennies de conflit, l'Afghanistan présente l'un des gouvernements les plus faibles du monde. Selon le Fonds monétaire international (FMI), la part des recettes publiques qui ne découlait pas de la drogue représentait 5,4 p. 100 du PIB en 2005-2006, soit les plus faibles recettes de tous les pays examinés. De plus, l'administration a de la difficulté à répartir les fonds dont elle dispose : les dix provinces les plus pauvres reçoivent les plus faibles allocations budgétaires, d'où un gouvernement pratiquement inexistant et des problèmes de sécurité endémiques [...] Le gouvernement a commencé à pratiquer des réformes à l'échelon national, mais de nombreux ministères sont toujours non fonctionnels ou corrompus. Les administrations de province et de district, qui représentent le gouvernement aux yeux de nombreux Afghans, sont principalement aux mains de personnes qui s'arrogent le pouvoir par des moyens illégitimes ou violents²⁴¹. »

Marc André Boivin a souligné à l'intention du Comité que : « L'avvenir de l'Afghanistan repose sur l'aspect politique [...] le gouvernement est complètement coupé de la population. Il perpétue des pratiques prédatrices qui ont plus à voir avec les intérêts de certaines factions qu'avec l'offre de services²⁴². » Deux autres témoins, soit un civil et un ex-militaire qui ont occupé des postes de dirigeants canadiens en Afghanistan, n'ont pas non plus mâché leurs mots concernant les correctifs à apporter et la meilleure façon d'utiliser nos efforts. Tous deux ont insisté sur le fait qu'il appartient à l'Afghanistan de mener le processus de réforme de la gouvernance. Nipa Banerjee, ancienement chef de l'aide en Afghanistan à l'ACDI de 2003 à 2006, vient tout juste de revenir d'Afghanistan et a déclaré au Comité que :

La crise de légitimité du gouvernement afghan pourrait être atténuée dans la mesure où les Afghans accepteraient de jouer un rôle de chef de file et où les dirigeants politiques pourraient compter sur l'appui d'une stratégie bien coordonnée de la part des pays donateurs. Or la mainmise de la communauté internationale sur le processus de renforcement des institutions a fait basculer tout le processus de reconstruction du pays dans un déclin auquel l'Afghanistan ne s'échappera peut-être jamais [...]

En ce qui concerne le lien entre la construction d'une nation et le renforcement des capacités, il faut bien comprendre que la reconstruction du pays passe par le renforcement des capacités. Malgré un investissement de 1,6 milliard de dollars dans le renforcement des capacités, la communauté internationale n'a pas réussi à améliorer de façon soutenue les capacités des institutions et ministères afghans les plus critiques. L'achat et le remplacement des capacités grâce à des

L'Afghanistan, dont 90 p. 100 des dépenses publiques dépendent de l'aide internationale, souhaitait obtenir des engagements additionnels de 50 milliards de dollars à la conférence de Paris (on lui a promis 20 milliards de dollars, la moitié environ de cette somme provenant des États-Unis). L'envoyé spécial de l'ONU Kai Eide souscrit au plan afghan, mais avec une réserve critique cependant. Il a dit le 22 mai : « Il est évident que la communauté internationale n'emploie pas ses ressources aussi bien qu'elle le devrait et que la corruption est bien trop répandue en Afghanistan. Je souhaiterais que la conférence de Paris aboutisse à une sorte d'entente où la communauté internationale s'engagerait à mieux orchestrer ses dépenses et où le gouvernement s'engagerait pour sa part à mener une lutte plus vigoureuse contre la corruption²³⁶. La veille de la conférence, il a dit à une journaliste de la télévision française qu'une trop grande partie de l'argent des donateurs finissait par revenir au pays donateur et n'atteignait jamais les Afghans, ce qu'il considérait comme un gros problème. Il a ajouté qu'on ne respectait pas les plans et priorités du gouvernement afghan et que bien des projets étaient lancés sans même que les Afghans ne soient au courant de ce qui se fait chez eux²³⁷.

Réforme de l'administration publique, de l'échelon national à l'échelon local

Les témoins que nous avons entendus abondent dans le sens de nombreuses analyses récentes qui ont exposé en détail les déficiences du gouvernement afghan sur tous les plans en ce qui touche sa capacité de s'acquitter des fonctions d'un Etat efficace. Un témoin, Grant Kippen, ancien directeur de pays pour l'Afghanistan au National Democratic Institute, a fait part au Comité d'un rapport sur la réforme de l'administration publique réalisé par l'Unité afghane de recherche et d'évaluation établie à Kaboul²³⁸. Tous reconnaissent que l'Afghanistan est pratiquement reparti à zéro après le renversement des talibans, dont le régime répressif avait transformé le pays en Etat défaillant. Confronté à une tâche ardue depuis le début, l'Afghanistan en paye encore le prix.

Le colonel (retraité) Mike Capstick, premier commandant canadien de l'Équipe consultative stratégique–Afghanistan (ECS–A) à Kaboul a dit au Comité : « Nous n'avons pas élaboré la stratégie de gouvernance appropriée [...] Nous avons besoin d'un chef et d'une stratégie qui recouvre absolument tout, de A à Z, dans la fonction publique afghane [...] Il y a des ministères, comme le ministère de l'Intérieur... Tout le monde sait que la plupart des responsables au ministère de l'Intérieur sont de vrais bandits. Ce sont d'anciens chefs de guerre²³⁹. » Robert Jackson a informé le Comité que : « Le pays souffre d'un sérieux manque de capacités administratives. Il ne dispose que d'un effectif très limité de ressources élevées du gouvernement. Sur un total de 27 ministères, entre un quart et un tiers des fonctionnaires ont été décimés par les décennies passées sous la férule des Soviétiques et des talibans. Les fonctionnaires sont actuellement étouffés par l'énorme quantité de papiers qu'exigent les organismes internationaux de financement et les

Compte tenu des traditions afghanes, le processus de reconstruction est une mission à long terme, avec de nombreux écueils en cours de route, et cela exigera compétences en matière de leadership, de la persévérance et un appui durable pour pouvoir aboutir²²⁸. »

On s'est rendu compte qu'il était primordial, pour la sécurité et le développement de l'Afghanistan, de remédier à la faiblesse des institutions de gouvernance, où la corruption est répandue²²⁹. Ashraf Ghani, qui a été le premier ministre des Finances de l'Afghanistan après le régime des talibans et est coauteur d'un livre qui vient de paraître (*Fixing Failed States: A Framework for Rebuilding a Fractured World*), a d'ailleurs déclaré récemment : « le problème ne tient pas à la force des talibans, mais à la faiblesse du gouvernement²³⁰ ». Le gouvernement de l'Afghanistan est bien conscient du problème et affirme, dans sa nouvelle stratégie nationale de développement quinquennale (2008-2013) dont il a été question lors de la conférence internationale sur l'Afghanistan qui a eu lieu le 12 juin dernier à Paris, qu'il est essentiel d'améliorer la gouvernance pour concrétiser le projet national du gouvernement et voir à la bonne marche de la société²³¹.

La conférence de Paris a fait ressortir un certain nombre de préoccupations quant à la nature et au niveau de l'aide internationale, notamment le fait que, sur les 25 milliards de dollars promis entre 2001 et 2008, 15 milliards seulement environ ont été engagés, dont une grande partie finit par revenir sous une forme ou sous une autre aux donateurs, et que les deux tiers à peu près de l'aide internationale ne passe pas par le budget du gouvernement afghan²³². Le président Karzai a dit à Paris que le processus de développement était brouillon et que les structures parallèles compromettaient l'établissement des institutions. Selon lui, l'Afghanistan a certes besoin d'une aide financière considérable, mais la manière dont cet argent est dépensé est tout aussi importante²³³. On parle souvent de la corruption qui serait répandue dans la fonction publique afghane, mais dans une entrevue qu'il accordait au journal allemand *Der Spiegel*, M. Karzai a renvoyé la balle, alléguant que certains membres de la communauté internationale entretiennent des liens étroits avec des éléments corrompus et s'en servent comme sources²³⁴.

Suivant la nouvelle stratégie de développement quinquennale du gouvernement afghan,

Le programme en matière de gouvernance vise à corriger trois grands problèmes : la corruption omniprésente, le manque de capacité du secteur public et le fait que les femmes et les filles soient privées de l'exercice de leurs droits. Durant des consultations infranationales, 80 p. 100 des provinces ont indiqué que la lutte contre la corruption dans l'administration publique était prioritaire. Le cadre de projet de réforme en vue de consolider la gouvernance vise toutes les structures des administrations nationales et infranationales, du parlement et de la société civile ainsi, que les structures politiques²³⁵.

La bonne gouvernance en tant qu'objectif essentiel de la politique internationale

Comme en témoignent les citations qui précèdent et les points dont ont convenu les témoins, soulignés dans l'introduction, la bonne gouvernance — qui comprend la primauté du droit, une administration publique transparente et comptable, la démocratie et les droits de la personne — est un élément essentiel de ce que le général Rick Hillier, chef d'état-major de la Défense canadienne, a appelé, dans le contexte de la protection des civils, « les conditions gagnantes » quand il a témoigné devant le Comité en avril 2008²²³. Elle constitue d'ailleurs l'un des trois piliers du Pacte pour l'Afghanistan qui doit servir à orienter l'action de la communauté internationale et du gouvernement afghan pendant ces années décisives. D'ailleurs, Chris Alexander, le premier ambassadeur que le Canada a affecté en Afghanistan après les attentats du 11 septembre et actuellement représentant spécial adjoint du Secrétaire général de l'ONU en Afghanistan, a déclaré lors d'une conférence de presse à Kaboul en mars 2008 que « l'Afghanistan et ses partenaires sont maintenant plus convaincus que jamais que la paix et la sécurité dépendront du succès des institutions étatiques »²²⁴.

Pourtant, les témoignages que le Comité a entendus et une somme croissante d'analyses sérieuses sur la question²²⁵ confirment qu'il reste encore beaucoup à faire pour bien réaliser les objectifs de la bonne gouvernance, à partir des plus hauts niveaux internationaux (ONU, FIAS, participants au Pacte) jusqu'au niveau local dans les villages afghans. Stefan Lehmeier a souligné qu'au niveau international : « Malgré les leçons tirées au fil des ans, même le mécanisme de coordination récemment établi pour superviser la mise en œuvre du Pacte pour l'Afghanistan (Conseil de coordination et de surveillance conjoint) s'avère très peu efficace, vu sa structure et ses procédures actuelles »²²⁶. En ce qui concerne le niveau local, le gouvernement afghan et les analystes afghans savent depuis un certain temps déjà que la mauvaise gouvernance est un facteur important qui alimente les récriminations locales, surtout dans les régions rurales, et attise les flammes de l'insurrection. D'ailleurs, selon une évaluation du renseignement réalisée en 2006 par la Direction nationale de la sécurité de l'Afghanistan : « La première condition pour contrecarrer les talibans dans les villages est une bonne gouvernance, soit des dirigeants honnêtes et compétents à la tête des institutions [...] De nombreux habitants de Zaboul, Helmand, Kandahar et Orouzgan [...] estiment que le gouvernement est corrompu »²²⁷.

Son Excellence Omar Samad, ambassadeur de la République islamique d'Afghanistan au Canada, a fait preuve de la même candeur quand il s'est adressé au Comité sur ce qu'il reste à faire : « Nous sommes d'autre part confrontés à des institutions et des services gouvernementaux faibles auxquels viennent s'ajouter la corruption et, à l'occasion, un appareil judiciaire dysfonctionnel qu'il faudra nous beaucoup de temps pour réformer. Or, l'ennemi exploite toutes ces lignes de faille pendant que nous tentons de maintenir notre équilibre. En tant qu'État fragile, nous ne pouvons pas toujours compter sur des solutions miracles ou immédiates qui satisfassent toutes les parties prenantes, qu'elles soient internes ou étrangères.

PARTIE III : LE RÔLE DU CANADA EN CE QUI A TRAIT À L'ÉTABLISSEMENT D'UNE GOUVERNANCE DÉMOCRATIQUE ET À LA CRÉATION D'UN ÉTAT DOTÉ D'INSTITUTIONS SOLIDES

Une action militaire efficace peut museler l'insurrection [en Afghanistan], mais seule une gouvernance efficace pourra la mater.

Mark L. Schneider, vice-président principal,
International Crisis Group, 2 avril 2008²¹⁸

[L]a guerre en Afghanistan ne peut pas être gagnée en l'absence d'une action politique ou d'une action pour la paix [...]. Mes observations tiennent compte du gouvernement et de la politique qui l'entoure. La guerre civile fait obstacle à la réforme de la gouvernance et de l'administration publique. Une bonne gouvernance est impossible à réaliser tant que le conflit dure.

Seddiq Weera, conseiller principal, Commission nationale
indépendante sur le renforcement de la paix et conseiller principal
en matière de politiques au ministre de l'Éducation,
République islamique d'Afghanistan, 14 février 2008²¹⁹

[L'] objectif [stratégique] devrait être que le régime politique afghan devienne assez fort pour survivre sans soutien international.

Robert Jackson, directeur des relations internationales,
Université de Redlands (Californie), et ancien directeur du département
de Sciences politiques, Université Carleton, Ottawa, 13 mars 2008²²⁰

Imaginez, dans trois à cinq ans, lorsqu'une armée afghane exercée, ayant essayé des pertes, se tournera vers le gouvernement civil et verra sa corruption. Pouvez-vous imaginer ce qui risquerait de se produire?

Général Rick Hillier, chef d'état-major de la Défense du Canada,
27 mars 2008²²¹

Nous devons mettre l'accent, dans tous les domaines, sur le renforcement des institutions et leur obligation de rendre compte, plutôt que de privilégier les particuliers, si l'on veut que la stabilité [en Afghanistan] soit durable.

Nick Grono, président associé (Opérations),
International Crisis Group, 2 avril 2008²²²

212	<i>Témoignages</i> , réunion 5 du FAAE, 29 novembre 2007, p. 6.
213	<i>Témoignages</i> , réunion 47 du FAAE, 29 mars 2007, p. 8 et 16.
214	République islamique d'Afghanistan, Afghanistan National Development Strategy 2008-2013, p. 87-93. [Traduction].
215	Déclaration de la Conférence internationale de soutien à l'Afghanistan, 12 juin 2008.
216	<i>Témoignages</i> , réunion 6 du FAAE, 4 décembre 2007, p. 10.
217	<i>Témoignages</i> , réunion 5 du FAAE, 29 novembre 2007, p. 6.

181	Témoignages, réunion 17 du FAAE, 6 mars 2008, p. 4.
182	Groupe d'experts indépendant sur le rôle futur du Canada en Afghanistan, Ottawa, janvier 2008, p. 21.
183	Témoignages, réunion 48 du FAAE, 17 avril 2007, p. 10.
184	Témoignages, réunion 22, 8 avril 2008, p. 9.
185	Journaux, no 66, jeudi 13 mars 2008, p. 595.
186	Témoignages, réunion 8 du FAAE, 11 décembre 2007, p. 1.
187	Témoignages, réunion 17 du FAAE, 6 mars 2008, p. 3.
188	Témoignages, réunion 17 du FAAE, 6 mars 2008, p. 3.
189	Témoignages, réunion 8 du FAAE, 11 décembre 2007, p. 3.
190	Témoignages, réunion 8 du FAAE, 11 décembre 2007, p. 2.
191	Témoignages, réunion 54 du FAAE, 8 mai 2007, p. 3.
192	Témoignages, réunion 21 du FAAE, 8 avril 2008, p. 8-9.
193	Témoignages, réunion 17 du FAAE, 6 mars 2008, p. 14.
194	Témoignages, FAAE réunion 19 du FAAE, 13 mars 2008, p. 10.
195	Témoignages, réunion 6 du FAAE, 4 décembre 2007, p. 14.
196	Témoignages, réunion 14 du FAAE, 14 février 2008, p. 17.
197	Témoignages, réunion 15 du FAAE, 29 novembre 20.
198	Témoignages, réunion 6 du FAAE, 4 décembre 2007, p. 14.
199	Groupe d'experts indépendant sur le rôle futur du Canada en Afghanistan, Ottawa, janvier 2008, p. 32.
200	Témoignages, réunion 18 du FAAE, 11 mars 2008, p.2.
201	Témoignages, réunion 19 du FAAE, 13 mars 2008, p. 7.
202	Témoignages, réunion 6 du FAAE, 4 décembre 2007, p. 9.
203	Témoignages, réunion 6 du FAAE, 4 décembre 2007, p. 12.
204	Témoignages, réunion 48 du FAAE, 17 avril 2007, p. 11.
205	Témoignages, réunion 16 du FAAE, 4 mars 2008, p. 7.
206	Témoignages, réunion 44 du FAAE, 20 mars 2007, p. 4.
207	Témoignages, réunion 5 du FAAE, 29 novembre 2007, p. 10.
208	Kai Eide, représentant spécial du secrétaire général pour l'Afghanistan, conférence de presse, Mission des Nations Unies en Afghanistan, 9 avril 2008, http://www.unama-afg.org/news/_pc/_english/2008/08april09-print.html .
209	République islamique d'Afghanistan, <i>Afghanistan National Development Strategy 2008-2013</i> , p. 159. [Traduction]
210	Témoignages, réunion 19 du FAAE, 13 mars 2008, p. 15-16.
211	Témoignages, réunion 54 du FAAE, 8 mai 2007, p. 3.

- 152 Témoinages, réunion 19 du FAAE, 13 mars 2008, p. 15 et 16.
- 153 Témoinages, réunion 48 du FAAE, 17 avril 2007, p. 4.
- 154 Témoinages, réunion 5 du FAAE, 29 novembre 2007, p. 9.
- 155 Journaux, no 66, jeudi 13 mars 2008, p. 595.
- 156 Groupe d'experts indépendant sur le rôle futur du Canada en Afghanistan, Ottawa, janvier 2008, p. 32.
- 157 Témoinages, réunion 14 du FAAE, 14 février 2008, p. 17.
- 158 Gouvernement du Canada, « L'engagement du Canada en Afghanistan : Tracer la voie vers 2011 », Rapport au Parlement, juin 2008.
- 159 Témoinages, réunion 18 du FAAE, 11 mars 2008, p. 13.
- 160 Gouvernement du Canada, « L'engagement du Canada en Afghanistan : Tracer la voie vers 2011 », Rapport au Parlement, juin 2008.
- 161 Témoinages, réunion 14 du FAAE, 14 février 2008, p. 17.
- 162 Témoinages, réunion 16 du FAAE, 4 mars 2008, p. 6.
- 163 Nipa Banerjee, « Remember Who We're Supposed to be Helping », *Ottawa Citizen*, 12 juin 2008. [Traduction]
- 164 « Afghanistan Needs Development That is Coordinated, Not Co-Opted : CARE, Oxfam and World Vision Respond to Independent Panel Report », communiqué de presse, 22 janvier 2008. [Traduction]
- 165 Témoinages, réunion 19 du FAAE, 4 mars 2008, p. 6.
- 166 Témoinages, réunion 19 du FAAE, 13 mars 2008, p. 3.
- 167 Témoinages, réunion 19 du FAAE, 13 mars 2008, p. 8.
- 168 Matt Waldman, *Falling Short: Aid Effectiveness in Afghanistan*, mars 2008, [http://www.acbar.org/ACBAR%20Publications/ACBAR%20Aid%20Effectiveness%20\(25%20Mar%2008\).pdf](http://www.acbar.org/ACBAR%20Publications/ACBAR%20Aid%20Effectiveness%20(25%20Mar%2008).pdf).
- 169 Témoinages, réunion 22 du FAAE, 8 avril 2008, p. 9.
- 170 République islamique d'Afghanistan, *Afghanistan National Development Strategy 2008-2013*, p. 160. [Traduction]
- 171 Témoinages, réunion 17 du FAAE, 6 mars 2008, p. 4.
- 172 Témoinages, réunion 51 du FAAE, 26 avril 2007, p. 12.
- 173 Témoinages, réunion 22 du FAAE, 8 avril 2008, p. 9.
- 174 Témoinages, réunion 17 du FAAE, 6 mars 2008, p. 4.
- 175 Déclaration de la Conférence internationale de soutien à l'Afghanistan, 12 juin 2008.
- 176 Voir l'annexe II.
- 177 Témoinages, réunion 17 du FAAE, 6 mars 2008, p. 3.
- 178 Témoinages, réunion 8 du FAAE, 11 décembre 2007, p. 2.
- 179 Témoinages, réunion 8 du FAAE, 11 décembre 2007, p. 6.
- 180 Témoinages, réunion 8 du FAAE, 11 décembre 2007, p. 7.

123	<i>Témoignages</i> , réunion 17 du FAAE, 6 mars 2008, p. 3.
124	<i>Témoignages</i> , réunion 19 du FAAE, 13 mars 2008, p. 1.
125	<i>Témoignages</i> , réunion 8 du FAAE, 11 décembre 2007, p. 11.
126	<i>Témoignages</i> , réunion 19 du FAAE, 13 mars 2008, p. 2.
127	<i>Témoignages</i> , réunion 21 du FAAE, 8 avril 2008, p. 11.
128	<i>Témoignages</i> , réunion 46 du FAAE, 27 mars 2007, p. 2 et 8.
129	<i>Témoignages</i> , réunion 4 du FAAE, 27 novembre 2007, p. 9.
130	<i>Témoignages</i> , réunion 46 du FAAE, 27 mars 2007, p. 2 et 8; <i>Témoignages</i> , réunion 4 du FAAE, 27 novembre 2007, p. 1.
131	<i>Témoignages</i> , réunion 4 du FAAE, 27 novembre 2007, p. 1.
132	<i>Témoignages</i> , réunion 4 du FAAE, 27 novembre 2007, p. 15.
133	<i>Témoignages</i> , réunion 46 du FAAE, 27 mars 2007, p. 2 et 8; <i>Témoignages</i> , réunion 8 du FAAE, 11 décembre 2007, p. 1.
134	Le MISFA est un programme de micro-crédit et d'épargne qui permet d'aider plus de 400 000 adultes à se lancer en affaires, à retrouver un gagne-pain, à nourrir leur famille et à élever des enfants en pleine santé. L'honorable Josée Verner, ministre de la Coopération internationale, <i>Témoignages</i> , réunion 46 du FAAE, 27 mars 2007, p. 2 et 8.
135	<i>Témoignages</i> , réunion 46 du FAAE, 27 mars 2007, p. 2 et 8.
136	<i>Témoignages</i> , réunion 8 du FAAE, 11 décembre 2007, p. 1.
137	<i>Témoignages</i> , réunion 28 du FAAE, 8 novembre 2006, p. 9.
138	<i>Témoignages</i> , réunion 6 du FAAE, 4 décembre 2007, p. 12.
139	<i>Témoignages</i> , réunion 4 du FAAE, 27 novembre 2007, p. 3.
140	<i>Témoignages</i> , réunion 46 du FAAE, 27 mars 2007, p. 2 et 8; <i>Témoignages</i> , réunion 62 du FAAE, 6 juin 2007, p. 4.
141	<i>Témoignages</i> , réunion 19 du FAAE, 13 mars 2008, p. 11.
142	<i>Témoignages</i> , réunion 14 du FAAE, 14 février 2008, p. 12.
143	<i>Témoignages</i> , réunion 5 du FAAE, 29 novembre 2007, p. 3.
144	<i>Témoignages</i> , réunion 17 du FAAE, 6 mars 2008, p. 10.
145	<i>Témoignages</i> , réunion 8 du FAAE, 11 décembre 2007, p. 8.
146	<i>Témoignages</i> , réunion 18 du FAAE, 11 mars 2008, p. 10.
147	<i>Témoignages</i> , réunion 8 du FAAE, 11 décembre 2007, p. 3.
148	<i>Témoignages</i> , réunion 21 du FAAE, 8 avril 2008, p. 9.
149	<i>Témoignages</i> , réunion 5 du FAAE, 29 novembre 2007, p. 3.
150	<i>Témoignages</i> , réunion 5 du FAAE, 29 novembre 2007, p. 2.
151	<i>Témoignages</i> , réunion 18 du FAAE, 11 mars 2008, p. 12.

L'ambassadeur Samad a affirmé que le gouvernement canadien n'avait pas suffisamment mis à contribution la diaspora afghane au Canada dans ses projets de reconstruction et de développement en Afghanistan :

[...] l'une des façons les plus efficaces de bâtir la capacité et de transférer connaissances et compétences à ce pays en reconstruction, et de bâtir un pont entre la nouvelle patrie et l'ancienne, est de rétablir le lien entre les Afghans, qui ont été contraints de quitter leur pays au cours des 20 à 30 dernières années, et leur mère patrie. J'ai maintes fois discuté avec mes collègues au sein du gouvernement canadien, et notamment à l'ACDI, d'envisager des façons de faciliter le retour de certains Afghans qualifiés qui seraient d'accord pour retourner — et y demeurer pendant le temps qu'ils le souhaiteraient — et pour aider. J'estime qu'une telle aide non seulement ferait beaucoup pour assister l'Afghanistan, mais ferait également beaucoup pour assister le Canada et d'autres pays qui comptent une importante communauté afghane²¹⁶.

Dans le même ordre d'idées, Mirwais Nahzat a fait mention des « Afghans du Canada, en grande partie tenus à l'écart [...] des activités de développement du Canada²¹⁷ ».

Recommandation 25

Conscient que le talent et les connaissances de la diaspora afghane présente au Canada n'ont pas toujours été mis à profit de façon systématique et efficace dans les activités de développement et de reconstruction du Canada en Afghanistan, le gouvernement du Canada devrait mettre en place des mécanismes lui permettant de consulter la collectivité afghane présente au Canada et de l'amener à prendre part aux activités de reconstruction et de développement de l'Afghanistan.

Recommandation 23

L'aide offerte par le Canada devrait viser à réduire la pauvreté en Afghanistan de façon plus tangible, en favorisant entre autres, et ce en consultation avec le gouvernement et le peuple afghans, le développement du secteur privé et de l'économie locale dans les centres urbains et en particulier dans les régions rurales. À cette fin, il faudrait encourager la communauté internationale à faire un meilleur usage des services, des compétences et des approvisionnements afghans au lieu de s'en remettre à des entrepreneurs et à des consultants de l'étranger.

Barnett Rubin a mentionné qu'on n'accordait pas suffisamment d'attention aux projets d'infrastructure qui soutiennent la remise en valeur de l'agro-industrie en Afghanistan. Selon lui :

J'ai constaté que ce qui manquait réellement dans le secteur agricole, ce sont les changements institutionnels et d'infrastructure qui sont nécessaires en plus des projets au niveau des villages — par exemple, des aménagements hydrauliques à grande échelle et à moyenne échelle, qui sont tout à fait essentiels, et des mesures qui amélioreraient la commercialisation, notamment des routes, davantage d'information et ce genre de choses. Tout cela est en fait extrêmement important pour lutter contre les stupéfiants aussi, car les gens ont besoin de commercialiser les cultures de rechange et de créer de l'emploi et d'autres types d'activités²¹³.

La Stratégie nationale de développement de l'Afghanistan de 2008 met aussi l'accent sur le rôle du développement agricole et rural pour « garantir le bien-être socio-économique et politique des collectivités rurales, en particulier chez les populations démunies et vulnérables, et favoriser la participation des collectivités rurales à l'économie nationale ». À cet égard, la Stratégie propose une politique et un cadre stratégique pour ce secteur²¹⁴.

L'importance du développement agricole et rural est également soulignée dans la Déclaration de la Conférence internationale de soutien à l'Afghanistan, tenue à Paris, le 12 juin 2008, et dans laquelle il est mentionné que l'investissement dans les infrastructures, en particulier dans le secteur de l'agriculture, est essentiel à la sécurité et à la prospérité du peuple afghan²¹⁵.

Recommandation 24

En conformité avec son soutien à la réduction de la pauvreté et l'investissement dans les régions rurales de l'Afghanistan, le gouvernement du Canada devrait, dans ses activités d'aide, être attentif et s'attarder davantage au développement agricole, et ce en particulier dans le contexte de la remise en état des infrastructures, dont le réseau d'aqueduc, les systèmes d'irrigation et le réseau de transport.

Des témoins ont aussi fait valoir que d'autres aspects du rôle du Canada dans la reconstruction et le développement de l'Afghanistan méritaient plus d'attention. L'une de ces questions controversées a été particulièrement bien décrite par le professeur Robert Jackson, lorsque celui-ci s'est dit préoccupé par le fait que la communauté internationale n'accordait pas plus d'attention au développement et à la reconstruction du gazoduc de l'Afghanistan. La viabilité de ce projet est débattue, mais il reste que sa réalisation améliorerait considérablement l'infrastructure et les services énergétiques de l'Afghanistan. Il a indiqué à cet effet :

[...] nous devrions discuter de choses telles que le gazoduc construit par la Russie. Il traverserait l'Afghanistan et permet de produire de l'électricité dans le pays. [...] Le Canada devrait alors contribuer à la reconstruction du gazoduc. C'est la Norvège qui dirige les travaux. Elle a des difficultés avec des pays comme le Canada qui prétendent appuyer le projet sans y affecter assez d'argent et de ressources. À mon avis, la construction d'un gazoduc national est essentielle à l'alimentation du pays en électricité. Ce projet est peut-être plus important que d'autres, réalisés à un niveau inférieur²¹⁰.

On a parlé au Comité de la prévalence de la pauvreté et du chômage, de même que du manque de possibilités d'emploi pour la population afghane, en particulier pour les jeunes, et de l'incidence de cette situation sur la stabilité du pays. Seema Patel a affirmé : « La pauvreté alimente la colère à l'égard du gouvernement central et pousse de nombreux jeunes, notamment dans le sud, à reprendre les armes pour rallier la rébellion ou s'allier à divers groupes armés leur versant un salaire²¹¹. » Selon le Canadien d'origine afghane, Miwais Nahzat, « le Canada devrait encourager une meilleure participation des jeunes Afghans aux processus sociopolitiques, de gouvernance et de développement²¹². »

Recommandation 21

Pour mieux asseoir les fondations de la gouvernance, de la stabilité et de la productivité économique futures de l'Afghanistan, le gouvernement du Canada devrait orienter ses efforts d'aide vers le développement du capital humain, en particulier au moyen de programmes et de projets qui s'adressent aux jeunes, surtout dans les régions rurales. Ces programmes prévoieraient non seulement des projets de création d'emplois, mais aussi des projets d'acquisition de compétences monnayables et de formation dans divers secteurs qui sont ancrés dans la réalité afghane.

Recommandation 22

Le gouvernement du Canada devrait continuer de contribuer au développement du système d'éducation de l'Afghanistan, aux niveaux primaire, secondaire et postsecondaire.

de la mise en œuvre du Pacte pour l'Afghanistan. Selon Peter Mackay, ministre des Affaires étrangères à l'époque :

Nous allons continuer de garder à l'œil tous les projets de développement, de manière que nos efforts correspondent étroitement à l'intention et à l'objet des résolutions annuelles du Conseil de sécurité de l'ONU, ainsi qu'aux normes établies par la Communauté internationale dans le Pacte de l'Afghanistan²⁰⁶.

Par contre, le Comité a aussi entendu des témoins critiquer vertement l'impact des efforts de reconstruction et de développement en Afghanistan. Selon Stefan Lehmeir, du Comité de Comité coordonnateur canadien pour la consolidation de la paix :

Au départ, l'ONU devait se contenter de coordonner les efforts humanitaires [...]. Malgré les leçons tirées au fil des ans, même le mécanisme de coordination récemment établi pour superviser la mise en œuvre du Pacte pour l'Afghanistan (Conseil de coordination et de surveillance conjoint)²⁰⁷ s'avère très peu efficace, vu sa structure et ses procédures actuelles.

Dans la conférence de presse qu'il a donnée le 9 avril 2008, Kai Eide, nouveau représentant spécial du secrétaire général (RSSG) pour l'Afghanistan et chef de la Mission d'assistance des Nations Unies en Afghanistan (MANUA), a mis en évidence ces préoccupations :

La priorité la plus importante est la question de la coordination des efforts internationaux. Nous avons vu, je pense, qu'ils sont trop fragmentés pour avoir l'effet escompté sur le terrain. Nous nous penchons alors sur les structures de coopération et de coordination existantes, dont le Conseil de coordination et de surveillance conjoint²⁰⁸.

Il est fait état précédemment dans le présent rapport de problèmes de coordination plus généraux. Il y est également fait mention d'une solution possible qui consisterait à nommer un envoyé spécial de haut niveau investi de responsabilités différentes de celles du RSSG et chef de la MANUA.

Bon nombre de préoccupations relatives à l'efficacité de l'aide et de la coordination sont soulevées dans la Stratégie nationale de développement de l'Afghanistan publiée par le gouvernement de l'Afghanistan en avril 2008. Les priorités du pays à cet égard consistent à « réduire les risques de double emploi et de piètres harmonisation et coordination²⁰⁹ ».

Recommandation 20

De concert avec l'envoyé spécial des Nations Unies, le gouvernement du Canada devrait faire le nécessaire pour renforcer la coordination des priorités en matière d'aide parmi les principaux intervenants, dont le gouvernement afghan.

Le Comité a entendu des témoignages au sujet de la coordination des activités de reconstruction et de développement du Canada en Afghanistan. Il y a, par exemple, le Conseil de coordination et de surveillance conjoint, présidé par le gouvernement afghan et par les Nations Unies, qui est principalement responsable

Coordination renforcée

Dans ses activités de reconstruction et de développement de l'Afghanistan, le Canada devrait veiller à ce qu'il y ait un équilibre entre les projets à court terme et les projets à long terme.

Recommandation 19

Le gouvernement du Canada devrait prendre les mesures nécessaires pour rappeler à la communauté internationale l'importance des projets de longue haleine pour assurer le développement de l'Afghanistan à plus long terme et de façon durable. Le gouvernement du Canada devrait aussi encourager la communauté internationale à accorder l'importance nécessaire aux projets de longue haleine, tout en faisant preuve de réalisme et de fermeté relativement aux résultats.

Recommandation 18

Le Comité croit que c'est un ensemble de projets à court et à long terme qui profiterait le plus à l'Afghanistan et qui serait le plus utile aux fins de la politique étrangère et des objectifs d'aide du Canada. Comme il l'a déjà indiqué dans son rapport préliminaire, toute stratégie de reconstruction et de développement à court terme uniquement compromet les investissements considérables que nous avons faits jusqu'ici et nos engagements, qui sont énoncés dans le Pacte pour l'Afghanistan de 2006; elle compromet aussi un aspect plus important, soit les perspectives de vie meilleure pour le peuple afghan.

Une telle patience et un tel réalisme sont cruciaux pour soutenir la volonté et l'intérêt de la communauté internationale à l'égard de la reconstruction de l'Afghanistan. En fait, selon Marc André Boivin : « [...] une fois partie l'impulsion initiale de lutter contre le terrorisme, l'approche à plus long terme doit également composer avec le fait que l'Afghanistan a de nouveau peu d'importance sur la scène internationale²⁰⁴. » Mike Capstick a indiqué : « Ma plus grande crainte serait que la communauté internationale, frustrée par la lenteur des progrès, la confusion politique et la faiblesse des gouvernements en vienne à "blâmer la victime" et abandonne de nouveau l'Afghanistan et les Afghans²⁰⁵. »

s'est jamais vu dans l'histoire du monde. Pourquoi avons-nous de telles attentes dans le cas de l'Afghanistan? La question est de savoir si nous avons la volonté politique de comprendre cela puis de consentir des engagements à long terme, non seulement à l'égard de l'aspect militaire de la mission, mais également sur tous les autres fronts qui existent²⁰³.

De plus, les projets qui procurent des résultats immédiats sont de nature à inciter la population canadienne à continuer à voir d'un œil favorable le rôle du Canada dans l'avenir de l'Afghanistan.

Recommandation 17

De concert avec ses partenaires de la communauté internationale, le gouvernement du Canada devrait appuyer davantage la réalisation de projets qui ont des répercussions immédiates sur la vie et les conditions de vie du peuple afghan.

Le Comité croit que, pour être profitables à l'Afghanistan de façon plus globale, les projets à court terme doivent s'accompagner de projets de plus longue haleine ayant une incidence plus profonde et susceptibles d'avoir des effets durables.

Les témoins reconnaissent unanimement la valeur significative des projets à long terme et estiment nécessaire d'en encourager la concrétisation. Robert Jackson a cependant signalé que le Canada et la communauté internationale doivent être prêts à fournir « une contribution globale à long terme. Une très longue période [...] pouvant atteindre 30 ans sera nécessaire pour que l'Afghanistan arrive à se débrouiller tout seul²⁰¹. » L'ambassadeur de l'Afghanistan au Canada a indiqué au Comité :

En tant qu'État fragile, nous ne pouvons pas toujours compter sur des solutions miracles ou immédiates qui satisfassent toutes les parties prenantes, qu'elles soient internes ou étrangères. Compte tenu des traditions afghanes, le processus de reconstruction est une mission à long terme, avec de nombreux écueils en cours de route, et cela exigera un sens politique aigu, une solide volonté politique, des sacrifices, des compétences en matière de leadership, de persévérance et un appui durable pour pouvoir aboutir²⁰².

En fait, l'ambassadeur Samad a signalé par la suite que la patience devait s'accompagner d'échéances plus réalistes pour la reconstruction et le développement de l'Afghanistan. Voici ce qu'il a dit plus précisément à ce propos :

Essayez d'imaginer une société, qu'elle soit développée, semi-développée ou sous-développée, qui se fait marteler sans répit depuis 25 ans sur les plans politique, militaire et économique. Que se passerait-il? Vous attendez-vous à ce qu'elle récupère en l'espace de cinq ans? Ce n'est pas ce qui arrive. Cela ne

L'ambassadeur de l'Afghanistan au Canada a de plus dit ceci au Comité :

Nous sommes aujourd'hui en train d'examiner de nouveaux concepts dont, par exemple, la question de savoir comment mieux encore habiliter les Afghans afin qu'ils puissent prendre des décisions au sujet de leurs priorités et besoins sans que quelque expert-conseil d'un pays tiers, travaillant sous contrat pour trois mois, vienne nous dire à nous tous comment dépenser des millions de dollars. Nous avons, au cours des six dernières années, appris beaucoup de leçons sur la façon de distribuer les fonds destinés au développement et à la reconstruction. L'une de ces leçons est qu'il faut aller dans les collectivités, aborder les Afghans, engager les Afghans et engager les collectivités. Il importe « d'afghaniser » le processus, d'écouter les Afghans, d'obtenir leur participation. Ils protégeront votre argent et ils protégeront l'école que vous construisez. Aucun des projets exécutés de cette manière n'a été détruit, car les locaux, les gens de la collectivité, ont protégé ces projets. Les talibans et les terroristes n'ont pas réussi ou n'ont pas osé aller dans ces collectivités pour y créer des problèmes pour eux-mêmes¹⁹⁸.

Recommandation 15

Pour mieux contribuer à la réduction de la pauvreté en Afghanistan, le gouvernement du Canada devrait s'assurer que les engagements pris à l'égard du développement rural du pays, en particulier dans les régions éloignées et les régions plus stables que Kandahar, sont intégrés aux efforts de reconstruction et de développement déployés. Le gouvernement du Canada devrait également continuer d'appuyer la réalisation de projets et d'activités ayant une incidence au niveau national.

Recommandation 16

Le gouvernement du Canada devrait continuer de veiller à ce que ses projets de reconstruction et de développement tiennent compte de l'importance de la prise en charge, par le peuple afghan, de son propre développement.

Equilibre entre les projets à court terme et les projets à long terme

Le Comité croit que les travaux de reconstruction et de développement peuvent progresser de façon soutenue et irréversible uniquement si l'on s'assure de tenir compte des dimensions à court terme et à long terme.

Comme il l'est indiqué dans le rapport Manley, les projets orientés vers le court terme ont des répercussions immédiates sur la vie des hommes, des femmes et des enfants afghans et favorisent la loyauté envers le projet global¹⁹⁹. Derek Burney a indiqué au Comité :

[...] il s'agit d'une zone de guerre et [...] les procédures qu'utilise normalement l'ACDI pour fournir ce genre d'aide au développement ne sont pas directement applicables à cette situation particulière. Alors, ce que nous recommandons, essentiellement, c'est qu'il y ait un changement dans les procédures permettant de répondre plus rapidement à des besoins plus fondamentaux des habitants de

Ce point de vue demeure d'actualité. En effet, l'un des derniers témoins à comparative devant le Comité, Matt Waldman, d'Oxfam International, l'a formulé ainsi :

J'aimerais vous parler de la question clé du développement rural. Nous croyons qu'il s'agit de l'aspect prioritaire en Afghanistan aujourd'hui. Il est clair que la situation dans les collectivités rurales est encore très difficile comparativement à celle des régions urbaines, qui ont vu certains progrès. Dans une collectivité de 260 familles où je suis allé récemment, 45 enfants sont décédés au cours de l'hiver, de causes évitables; 12 femmes sont décédées pendant la grossesse ou à l'accouchement. [...] Il faut que davantage de ressources soient affectées aux collectivités, lesquelles peuvent ensuite mener le processus de développement, et nous pouvons bâtir la société civile à l'échelle locale également.¹⁹²

À cet égard, le Comité est d'avis que la possibilité pour les collectivités locales de participer à leur propre développement est de nature à les intéresser de façon plus tangible à leur avenir. Rémi Landry a dit au Comité : « Il faut habilitier les habitants et leur donner la possibilité d'assumer le contrôle, parce que c'est eux qui vont trouver les solutions. Il faut faire régner l'ordre et leur donner les moyens d'être autonomes¹⁹³. » L'honorable Flora MacDonald s'est montrée tout aussi catégorique et confiante dans les capacités du peuple afghan d'assurer son propre avenir : « Pour l'amour du ciel, laissons les Afghans faire ce qu'ils peuvent faire, car ils se débrouillent alors très bien¹⁹⁴. »

Comme le Comité s'est fait dire, les Afghans seront plus enclins à protéger les projets appartenant à des intérêts locaux et les insurgés auront moins tendance à les cibler, de sorte les conditions de sécurité s'amélioreront. L'ambassadeur de l'Afghanistan a fait remarquer qu'« [a]ucun des projets exécutés de cette manière n'a été détruit, car les locaux, les gens de la collectivité, ont protégé ces projets. Les talibans et les terroristes n'ont pas réussi ou n'ont pas osé aller dans ces collectivités pour y créer des problèmes pour eux-mêmes¹⁹⁵. Le général à la retraite Lewis MacKenzie a lui aussi abondé dans ce sens : « Sur les 200 projets que nous avons financés et gérés discrètement, après avoir donné l'argent à des entrepreneurs locaux, un seul a été détruit¹⁹⁶. » Emmanuel Isch, de Vision mondiale Canada, a affirmé au Comité :

Nous voulons nous assurer que le financement provenant des pays donateurs est distribué de façon plus équitable pour qu'il ne soit pas dirigé principalement vers les centres urbains, ce qui crée très peu de retombées au niveau local. Nous voulons nous assurer que les Afghans, où qu'ils soient au pays, regagnent confiance et puissent espérer bénéficier aussi des efforts déployés par la communauté internationale et leur gouvernement. Je ne demande pas que le Canada soutienne des programmes dans toutes les provinces et tous les districts, mais j'espère certainement que [...] l'aide bilatérale à l'Afghanistan pourra être répartie de façon plus égale. Et j'insiste sur l'importance d'une approche communautaire et locale¹⁹⁷.

notamment pour appuyer la légitimité du gouvernement afghan. La ministre de la Coopération internationale a affirmé : « Même si les activités du Canada ciblent plus particulièrement Kandahar, son programme de développement touche l'ensemble de l'Afghanistan, et 80 p. 100 de ses engagements portent sur des programmes nationaux dont les effets se font sentir dans les 34 provinces afghanes¹⁸⁶. » Nipa Banerjee a fait état de l'incidence positive de tels programmes nationaux : « [...] le financement de programmes nationaux conçus et exécutés par les ministères afghans jouit justement de l'appui de la population. Nous en avons déjà certaines indications¹⁸⁷. » Insistant sur l'importance respecter le principe de l'innocuité en vertu duquel toute action doit être menée de façon à profiter au pays bénéficiaire et à ne pas lui faire de tort, elle a aussi fait une mise en garde contre la tentation d'adopter des approches qui sont nuisibles parce qu'elles « [vont] à l'encontre de l'objectif consistant à relever la légitimité du gouvernement afghan¹⁸⁸ ».

Le Comité était encouragé d'apprendre que le Canada œuvre auprès de la population afghane pour déterminer quels en sont les besoins et pour en favoriser la prise en charge au niveau local. L'ancien ministre des Affaires étrangères a dit au Comité : « Le gouvernement du Canada, de concert avec ses partenaires internationaux, s'est engagé à aider le gouvernement afghan à assurer la sécurité, l'éducation, de meilleures possibilités économiques et un avenir plus prospère pour sa population. Chaque jour, nous voyons la différence que nous faisons sur le terrain. Les Canadiens — militaires et civils — travaillent de pair avec les Afghans pour aider ces derniers à établir une meilleure société¹⁸⁹. » La ministre de la Coopération internationale a d'ailleurs indiqué dans ce sens : « Notre objectif est de permettre aux Afghans de prendre en main tous les aspects du développement de leur pays et leur avenir. Nous continuerons de leur accorder un appui ferme tandis qu'ils s'efforceront de rebâtir leur pays un village à la fois, un jour à la fois¹⁹⁰. »

Le Comité croit néanmoins que l'avenir de l'Afghanistan réside principalement dans le développement des régions rurales, notamment grâce aux projets communautaires qui favorisent la prise en charge au niveau local ou par la population afghane. Dans ce contexte, les témoins s'accordaient pour dire que, même si l'attention se porte déjà sur le développement rural, il y a place à l'amélioration. Nous avisons déjà pris note de ce point de vue dans notre rapport préliminaire, où il est question du témoignage de Seema Patel :

D'après nous, les crédits de reconstruction et de développement pourraient être employés de manière beaucoup plus efficace, en particulier dans les difficiles provinces du sud, en ayant recours aux services d'un personnel local tant au niveau de la planification qu'au niveau de la mise en oeuvre. En effet, la manière de le mettre en oeuvre revêt autant d'importance que le programme lui-même. Que ce soit par les shuras, c'est-à-dire les grands conseils, ou que ce soit à l'occasion de micro-projets d'électrification, ou dans le fonctionnement de divers mécanismes informels de justice, la situation en Afghanistan a démontré l'importance d'une maîtrise locale¹⁹¹.

La question de la transparence a été reprise par d'autres témoins, dont Matt Waldman :

[...] il n'y a pas assez de transparence. Si c'était le cas, nous pourrions clairement cerner les mauvaises pratiques et les corriger, et c'est pourquoi nous demandons une transparence complète — des indicateurs de l'efficacité de l'aide qui s'appliquent à tous les bailleurs de fonds et mesurent tous les aspects clés de l'aide, comme les répercussions, l'efficacité, la pertinence, la durabilité, la responsabilité et l'utilisation des ressources afghanes¹⁸⁴.

Les questions de responsabilité et de transparence ont fait l'objet de la motion adoptée par la Chambre des communes le 13 mars 2008 et demandant que la contribution du Canada à la reconstruction et au développement de l'Afghanistan soit « soumise à un plus haut niveau de transparence et d'examen, de sorte que la population canadienne puisse être certaine que nos efforts de développement donnent des résultats en Afghanistan »; on y demandait aussi que le gouvernement du Canada « informe plus franchement et plus fréquemment la population sur ce qui se passe en Afghanistan, qu'il lui présente plus de bilans sur le rôle du Canada [...] »¹⁸⁵.

Recommandation 13

Le gouvernement du Canada doit continuer de peaufiner ses méthodes de responsabilisation et d'évaluation, pour ce qui est de ses engagements de reconstruction et de développement, et doit s'assurer d'être transparent dans son processus d'évaluation. À cet égard, le gouvernement du Canada devrait, de concert avec la communauté internationale, établir un cadre efficace pour mesurer les progrès accomplis et réaliser l'évaluation du rendement en fonction des jalons établis par la communauté internationale dans le Pacte pour l'Afghanistan.

Recommandation 14

Le gouvernement du Canada devrait prendre les mesures qui s'imposent pour informer davantage la population canadienne des efforts fructueux et infructueux du Canada au chapitre de la reconstruction et du développement de l'Afghanistan. Le gouvernement du Canada devrait faire preuve de plus de transparence dans son processus d'évaluation de son aide au développement de l'Afghanistan.

Programmes et projets de reconstruction et de développement locaux et nationaux

En ce qui concerne le rôle du Canada dans la reconstruction et le développement de l'Afghanistan, le Comité est d'avis qu'autant les objectifs nationaux que locaux sont importants pour l'avenir du pays. Il s'est réjoui d'entendre parler des efforts déployés par le Canada au niveau national,

internationale et du gouvernement afghan; au niveau des programmes; au niveau des projets¹⁷⁸.

La Ministre s'est dite convaincue que la coopération multilatérale permettait d'obtenir les renseignements dont le Canada a besoin pour satisfaire aux exigences en matière de rapports.

D'abord, il ne faut pas oublier que nous travaillons avec le gouvernement afghan et 60 partenaires étrangers. [...] Etant donné qu'il s'agit d'organisations d'une grande expérience au niveau international, comme le Programme alimentaire mondial, le Programme de développement des Nations Unies, l'Organisation mondiale de la santé, l'UNICEF, la Banque mondiale, la Croix-Rouge internationale — nous collaborons avec elles —, elles comprennent que tous les donateurs exigent des rapports sur l'utilisation de leurs fonds et contributions. Elles sont donc toujours disposées à collaborer avec nous à cet égard. Je n'aurais pas pu vous faire part de faits et de chiffres comme je l'ai fait dans mon exposé si cette coopération n'existait pas pour les rapports à fournir aux pays donateurs, aux organisations donatrices¹⁷⁹.

En même temps, le Comité s'est réjoui d'apprendre de la Ministre que des efforts étaient faits pour améliorer la responsabilisation et l'évaluation :

Nous venons récemment de terminer des discussions avec le gouvernement afghan [...] sur le renforcement de ses exigences. Il s'agit de s'entendre, lorsque nous travaillons avec lui, sur la façon dont il rend compte de l'utilisation des fonds¹⁸⁰.

Bien que la Ministre se soit montrée confiante, d'autres témoins ont fait part au Comité des points faibles des méthodes d'évaluation. Par exemple, Nipa Banerjee a affirmé : « S'agissant de l'efficacité de l'aide au développement, le suivi des dépenses à lui seul n'est pas garant d'efficacité. Ainsi des mécanismes de mesure du rendement sont essentiels¹⁸¹. » Ces préoccupations sont également exposées dans le rapport Manley : « ses objectifs [Pacte pour l'Afghanistan], valables en théorie, n'ont pas eu dans la pratique tous les effets escomptés, et les évaluations de rendement se sont avérées peu concluantes¹⁸². »

Par ailleurs, des témoins ont fait part au Comité de leurs préoccupations au sujet du manque de transparence du processus d'évaluation. Pierre Beaudet, professeur à l'Université d'Ottawa, a mentionné au Comité :

Je ne connais pas les résultats pratiques d'une telle situation, mais je sais que l'ACDI refuse, malgré des demandes présentées en vertu de la Loi sur l'accès à l'information, de livrer l'information sur les bilans approximatifs et partiels de ces opérations. [...] Plusieurs documents qui circulent actuellement montrent que ces initiatives n'atteignent pas les objectifs prévus. Les objectifs étaient peut-être louables, mais les conditions dans lesquelles on a tenté de les atteindre ont fait en sorte qu'ils n'ont pas été atteints. [...] Ou va cet argent? [...] J'aimerais que l'ACDI fasse preuve de transparence et nous donne l'information, car cette information existe¹⁸³.

Selon Nipa Banerjee, « une multiplicité de récents diplômés des pays du Nord, surémunérés, inexpérimentés et sans formation adéquate se sont servi des crédits versés au titre de l'APD pour renforcer leurs propres capacités au sein de l'industrie de l'assistance en progression constante qui a englouti l'Afghanistan¹⁷⁴. »

Le 12 juin 2008, dans sa Déclaration de la Conférence internationale de soutien à l'Afghanistan, la communauté internationale prend note de la nécessité d'améliorer l'efficacité de l'aide. Elle convient en outre d'apporter « une aide accrue, plus prévisible et plus transparente » et de fournir cette aide « de manière à promouvoir les achats publics dans le pays et le renforcement des capacités¹⁷⁵. »

Recommandation 11

Le gouvernement du Canada devrait veiller, dans la mesure du possible, à ce que le personnel canadien œuvrant aux projets de reconstruction et de développement internationaux ait les compétences et l'expérience requises pour réaliser les projets avec efficacité en Afghanistan.

Recommandation 12

Vu l'impact qu'a la présence internationale sur l'économie et le développement des moyens d'action en Afghanistan, le gouvernement du Canada devrait accroître ses efforts afin de s'assurer que le personnel et les services afghans reçoivent toute l'attention nécessaire dans le cadre des activités de reconstruction et de développement réalisées par le Canada.

Il est absolument essentiel d'avoir de solides méthodes de reddition de comptes et d'évaluation pour établir les progrès accomplis en Afghanistan. En général, les points de repère utilisés par le Canada et par la communauté internationale sont définis dans le Pacte pour l'Afghanistan¹⁷⁶. De plus, selon Nipa Banerjee, les programmes d'aide, bilatéraux ou multilatéraux, sont dotés de mécanismes de responsabilisation et de rapport. « Si le gouvernement estime que ceux-ci ne sont pas suffisants, il pourrait éventuellement exiger le respect de conditions plus rigoureuses en matière de responsabilisation, mais ce serait exclusivement de façon à pouvoir suivre l'utilisation des crédits canadiens¹⁷⁷. »

Des ministres et des représentants du gouvernement ont dit au Comité qu'ils avaient confiance dans les méthodes d'évaluation utilisées pour s'assurer de la gestion fiable des fonds et des programmes de reconstruction et de développement. Bev Oda, ministre de la Coopération internationale, a dit au Comité :

Tandis que nos programmes se poursuivent, nous ne perdons pas de vue les défis à relever pour garantir l'efficacité de l'aide et la responsabilisation. Voilà pourquoi on aura recours aux contrôles, aux rapports et à l'évaluation à trois niveaux : au niveau national, avec la collaboration de la communauté

Pour ce qui est du volume, l'aide est insuffisante. Selon le gouvernement afghan, le pays devait recevoir 25 milliards de dollars d'aide, mais n'en a obtenu que 15. Lorsqu'on compare les dépenses militaires aux dépenses en développement, on constate que les forces armées américaines à elles seules dépensent plus de 100 millions de dollars par jour, tandis que les dépenses d'aide sont en moyenne d'environ 7 millions de dollars par jour. Une trop grande partie de l'aide est prescriptive et fondée sur l'approvisionnement. L'aide devrait plutôt être fondée sur les besoins et la demande. L'aide est centralisée dans les centres urbains et n'a pas été distribuée également. Enfin, nous croyons que c'est pour ces raisons que l'insécurité s'est généralisée¹⁶⁹.

La Stratégie nationale de développement de l'Afghanistan pour 2008-2013 rendue publique en avril 2008 fait elle aussi mention du fait que « le montant d'argent qu'on s'est engagé à verser par habitant pour la reconstruction de l'Afghanistan demeure faible comparativement aux sommes versées précédemment à d'autres pays relevant d'un conflit, comme la Bosnie-Herzégovine¹⁷⁰. »

Qui plus est, comme l'a dit Nipa Banerjee au Comité : « De gros volumes d'aide ne serviront à rien s'ils ne s'appuient pas sur de bons programmes qui donneront les résultats escomptés sur le terrain. Le montant des déboursés n'est pas un indicateur de succès¹⁷¹. »

Recommandation 10

Le gouvernement du Canada devrait s'acquitter de ses engagements et fournir l'aide promise à l'Afghanistan et encourager fortement d'autres donateurs dans des contextes bilatéraux et multilatéraux à lui emboîter le pas.

Le Comité a aussi entendu des témoignages au sujet de l'efficacité de l'aide et de son impact sur l'économie locale. L'ancien diplomate canadien Scott Gilmore, de Peace Dividend Trust, a soutenu que « [p]armi tous les donateurs, l'ACDI est celui qui a le plus de répercussions sur l'économie locale pour chaque dollar dépensé » et « [l]es donateurs, y compris le Canada, ont pris plusieurs engagements dans le cadre du Pacte pour l'Afghanistan, notamment d'avoir plus souvent recours à du personnel et à des entreprises afghans, mais à ce jour, personne n'a jamais essayé de déterminer précisément combien d'argent est injecté dans l'économie locale¹⁷². »

Matt Waldman s'est dit particulièrement préoccupé par l'affectation des ressources : « Une bonne partie de l'argent consacré à l'aide est versé à de grands entrepreneurs et à des consultants. Nous reconnaissons que des entrepreneurs et des consultants sont nécessaires au processus de reconstruction, mais cela n'empêche pas une évaluation rigoureuse de ce qu'ils offrent comme valeur contre cet argent¹⁷³. »

fidèle au gouvernement plutôt qu'aux talibans¹⁶³ ». Dans un communiqué rendu public en janvier 2008 en réaction aux recommandations du rapport Manley en faveur des projets de premier plan, CARE Canada, Oxfam Canada et Vision mondiale soulignent que ces projets « procurent peu d'avantages aux Afghans et mettent trop souvent en danger la vie des civils et des travailleurs humanitaires¹⁶⁴ ».

Le Comité revient cependant au fait que la sécurité et les activités de reconstruction et de développement sont intimement liées et que des améliorations apportées sur un plan auront des répercussions positives sur l'autre. Il insiste également sur le moyen proposé par Mike Capstick pour atténuer l'impact des projets sur la légitimité du gouvernement afghan : « Tout projet de ce genre devra être réalisé en partenariat avec le gouvernement afghan et la population locale. Et surtout, il devra raffermir le pilier de la gouvernance et la légitimité du gouvernement afghan en soutenant le leadership afghan et en améliorant ses moyens d'action¹⁶⁵. » Ainsi, les projets de premier plan du Canada pourraient influencer positivement non seulement sur la sécurité et sur la légitimité du gouvernement afghan, mais également sur la vie des hommes, de femmes et des enfants.

Recommandation 9

En mettant de l'avant les mesures les plus susceptibles de profiter aux Afghans dans le besoin et de sensibiliser du même coup la population locale aux efforts qu'il déploie, le gouvernement du Canada devrait envisager en Afghanistan les projets qui permettent de respecter l'autorité du gouvernement afghan et sont en harmonie avec les autres activités d'aide internationale.

Accroître l'efficacité de l'aide et des mesures de contrôle

Bien que le Comité ait entendu de nombreux témoignages positifs au sujet de l'efficacité de l'aide canadienne et des mesures de contrôle, il n'est pas tout à fait convaincu du bien-fondé du statu quo et souhaite voir des améliorations..

Bon nombre de témoins ont signalé que le niveau actuel de l'aide consacrée à la reconstruction est nettement insuffisant vu les besoins de l'Afghanistan et les défis qui s'y posent. Comme l'a si bien indiqué la journaliste Sally Armstrong au Comité, « nous n'avons investi dans ce pays qu'un vingt-cinquième de l'effectif militaire et un cinquième de l'aide accordée à la Bosnie et au Kosovo¹⁶⁶ ». Paul Heinbecker, ancien ambassadeur du Canada aux Nations Unies, abondait dans ce sens : « Un effort beaucoup plus important est nécessaire, aussi important, relativement parlant, que celui qui a été déployé dans les Balkans¹⁶⁷. » D'autres témoins ont fait mention du fossé qui existe entre l'aide promise et l'aide réellement offerte. Par exemple, selon Matt Waldman, d'Oxfam International, auteur du récent rapport *Falling Short: Aid Effectiveness in Afghanistan*¹⁶⁸ :

Recommandation 8

Le gouvernement du Canada, devrait revoir son ordre de priorités en Afghanistan et s'assurer de mettre davantage l'accent sur les efforts de reconstruction, de développement et d'instauration de la paix dans ce pays, tout en maintenant son engagement militaire.

Certains des témoins qui ont abordé la question des projets de premier plan sont d'avis que la sensibilisation et la perception de la population afghane en ce qui concerne la contribution du Canada à la reconstruction et au développement n'Afghanistan s'en trouveraient améliorées. Du même coup, cela stabiliserait la situation sur le terrain, favoriserait davantage la reconstruction et le développement et réduirait au fil du temps la nécessité d'une présence militaire. Derek Burney, membre du Groupe d'experts, a dit au Comité :

Ce que nous voulons dire, c'est que les trois quarts de l'aide du Canada à l'Afghanistan emprunte des voies multilatérales ou gouvernementales. Sur place, nos efforts passent inaperçus. Nous convenons avec vous qu'il existe un certain déséquilibre, mais nous ne ferons rien pour le corriger à moins qu'un grand nombre de projets clairement attribuables au Canada soient mis en œuvre dans ce pays. [...] Tout ce que je puis dire, c'est que dans une zone de guerre, il faut mettre l'accent sur les projets ayant des répercussions immédiates et que les gens peuvent relier au Canada¹⁵⁹.

Dans son rapport au Parlement de juin 2008, le Comité du Cabinet sur l'Afghanistan fait état de trois projets de premier plan auxquels le Canada participera : la réfection du barrage Dahla ainsi que de son réseau d'irrigation et de canaux; la construction et la remise en état de 50 écoles et la formation d'enseignants dont le nombre pourra atteindre 3 000; un soutien accru à la campagne d'immunisation contre la polio¹⁶⁰.

Le Comité prend note des préoccupations de certains témoins au sujet des limites des projets de premier plan, notamment du point de vue de Lewis MacKenzie, général à la retraite : « Si nous plantons le drapeau du Canada après avoir réalisé un projet [...], le projet sera détruit. [...] Je sais que les projets arborant le drapeau canadien sont très populaires. C'est simplement qu'ils ne durent pas très longtemps¹⁶¹. » Le colonel à la retraite Mike Capstick craignait l'effet que des projets de premier plan auraient sur la légitimité du gouvernement afghan en tant qu'autorité première aux yeux de la population locale : « [...] rénover l'hôpital Minwais et y planter un drapeau canadien ne fait rien pour légitimer le gouvernement afghan. On risque même, en agissant ainsi, d'envoyer aux habitants de la province le message qu'Ottawa peut en faire plus pour eux que Kaboul¹⁶². »

Dans un éditorial publié le 12 juin 2008 dans l'*Ottawa Citizen*, Nipa Banerjee fait écho aux préoccupations selon lesquelles les projets de premier plan nuisent à l'autorité et à la légitimité du gouvernement afghan. Elle souligne notamment qu'« ils ne contribueront en rien à accroître la présence et la visibilité du gouvernement de l'Afghanistan auprès de la population, ni à inciter celle-ci à être

fallait revoir l'ordre de priorités de façon à favoriser le développement. Citons, par exemple, Nigel Fisher, d'UNICEF Canada :

L'aide à l'Afghanistan devrait être une grande priorité pour le Canada aujourd'hui et pour l'avenir prévisible. Il est de notre intérêt d'investir dans la sécurité et la reconstruction de l'Afghanistan. Le rôle militaire du Canada est important et absolument nécessaire à l'heure actuelle, mais il ne suffit pas. Une augmentation de l'aide au développement non militaire à l'Afghanistan est absolument essentielle¹⁵³.

D'autres ont tenu des propos similaires, dont Emmanuel Isch, de Vision mondiale Canada :

Nous devons ajuster certaines priorités, y compris les efforts de l'ACDI. On a trop mis l'accent sur certains types d'activités qui ne concernent rien d'autre que la sécurité. Je crois que nous devons le reconnaître. Mais je crois aussi que les objectifs en question pourront être atteints si nous élargissons la portée de nos interventions et de notre approche sectorielle, et si nous collaborons avec un plus grand nombre de partenaires¹⁵⁴.

L'idée d'établir un nouvel ordre de priorités a été soulevée dans la motion adoptée par la Chambre des communes le 13 mars 2008, où il était recommandé : « que la contribution du Canada à la reconstruction et au développement de l'Afghanistan devrait être : a) revitalisée et augmentée afin de mieux concilier nos efforts militaires et nos efforts de développement en Afghanistan¹⁵⁵ ». Elle est abordée également dans le rapport du Groupe d'experts indépendant sur le rôle futur du Canada en Afghanistan, suivant lequel « [il] est essentiel de corriger les déséquilibres, au chapitre du financement et du personnel, entre l'imposante mission militaire canadienne en Afghanistan et la mission civile nettement plus modeste qui œuvre à la reconstruction, au développement et à la gouvernance¹⁵⁶ ».

Le Comité partage cet avis.

Cependant, bien que favorable à une stratégie mettant davantage l'accent sur le développement, le Comité prend note de la préoccupation exprimée par certains témoins à l'effet que l'établissement d'un nouvel ordre de priorités ne doit pas se faire au détriment des ressources consacrées à la défense. En cela, il rejoint le général à la retraite Lewis Mackenzie, selon qui « [o]n insiste trop sur l'aspect militaire, mais cela ne signifie pas qu'il faut le réduire. Il faut plutôt renforcer le plus possible les aspects diplomatiques et de développement¹⁵⁷ ».

Au moment où le Comité mettait la dernière main à son rapport en juin 2008, le Comité du Cabinet sur l'Afghanistan publiait son rapport au Parlement « L'engagement du Canada en Afghanistan », dans lequel il propose un rééquilibrage des programmes civils et militaires du Canada en Afghanistan¹⁵⁸.

C'est mieux que de laisser l'armée seule s'occuper de l'aide au développement¹⁵¹.

Robert Jackson, directeur des relations internationales à l'Université de Redlands, n'y est pas allé par quatre chemins :

[S]i la reconstruction est menée sans appui militaire, les gens qui s'en occupent seront tués. C'est aussi simple que cela. Les talibans les assassineront [...] Par conséquent, quand nous partons d'aide et de reconstruction, nous devons tout d'abord tenir compte de la présence des talibans et donner aux travailleurs la protection nécessaire¹⁵².

Le Comité partage unanimement l'espoir que la participation des militaires à ces activités n'est que temporaire et que plus vite les conditions de sécurité s'amélioreront, grâce à une intervention plus vigoureuse de la communauté internationale, plus vite les militaires pourront laisser à d'autres les activités de développement, l'Armée nationale afghane deviendra opérationnelle et les organismes de développement pourront œuvrer dans des conditions plus sûres.

La majorité des membres du Comité espèrent que les annonces faites en avril 2008 par le Canada et ses alliés au sein de l'OTAN concernant l'augmentation des effectifs de la FIAS aideront à contrer les menaces posées par les insurgés, à réduire les risques pour les travailleurs humanitaires et à rétablir sur le terrain les conditions qui permettront aux ONG d'avoir les coudées franches pour faire leur travail..

Recommandation 7

Compte tenu de l'importance du rétablissement de la sécurité pour permettre la reconstruction et un développement durable, et compte tenu des conditions de sécurité qui règnent actuellement dans la province de Kandahar, les Forces canadiennes devraient continuer de fournir, par l'entremise de l'Équipe provinciale de reconstruction, la protection nécessaire à la prestation de l'aide humanitaire vitale et de l'assistance à la reconstruction et au développement aux habitants de cette province. Le gouvernement canadien, pour sa part, devrait suivre l'évolution des conditions de sécurité dans la province de Kandahar et, advenant une amélioration de ces conditions, modifier en conséquence le rôle des militaires et des EPR dans les efforts de reconstruction et de développement de l'Afghanistan.

Établir un nouvel ordre de priorités

Bien que conscient de la nécessité d'une présence militaire pour faciliter le travail de reconstruction et de développement en Afghanistan, le Comité s'interroge au sujet de l'équilibre actuel entre les priorités de développement et les priorités de défense en Afghanistan. D'ailleurs, les témoins étaient tous d'accord pour dire qu'il

développement en offrant de l'aide, il peut être nécessaire pour elles de continuer dans cette voie dans une certaine mesure.¹⁴⁸

Le Comité comprend que l'on puisse contester l'idée de confier aux militaires, plus particulièrement aux EPR, le soin de fournir de l'aide au développement. Certains témoins ont d'ailleurs indiqué qu'en plus d'être inefficace, toute participation des militaires aux activités de développement compromet la neutralité du travail de développement. En ce qui a trait plus précisément aux EPR, Lina Holguin, directrice des politiques à Oxfam-Québec, a déclaré ce qui suit :

Ce n'est pas aux EPR d'assurer le développement à long terme, et l'armée n'a ni l'expertise ni la stabilité nécessaires pour s'en occuper. Avec ces EPR, il est également plus difficile de faire la distinction entre les militaires et les travailleurs humanitaires, ce qui met notre personnel dans une position considérablement dangereuse et réduit notre capacité de travailler. Les EPR étant associées aux militaires, des projets d'aide, comme des écoles, deviennent des cibles. Le mandat des EPR canadiennes devrait être révisé. Ces équipes ne devraient se trouver que dans les endroits où les conditions de sécurité le permettent. Elles devraient se concentrer sur la sécurité, la stabilité et le maintien de l'ordre public, ce qui est leur spécialité. Elles ne devraient offrir des secours que dans les situations où la vie des gens est en danger et aucune autre option civile n'est possible. Elles ne devraient pas fournir d'aide au développement. Compte tenu de la nature provisoire des EPR, le Canada devrait élaborer une stratégie de retrait assortie de plans de réduction et d'arrêt des activités lorsque les régions concernées redeviennent relativement sécuritaires.¹⁴⁹

Voici ce que Gerry Barr, président-directeur général du Conseil canadien pour la coopération internationale, avait à dire au sujet des risques que représentent les insurgés pour les travailleurs humanitaires et de l'impact de leur action sur les projets en général :

Le manque de sécurité des travailleurs humanitaires pose un véritable problème pour au moins deux raisons: premièrement, si des travailleurs humanitaires sont menacés, enlevés ou tués, il est clair qu'ils ne pourront pas apporter l'aide prévue; deuxièmement, les organismes doivent déterminer si leur personnel peut agir en bénéficiant d'un niveau de sécurité raisonnable. Plus les travailleurs humanitaires sont ciblés, moins les organismes peuvent s'occuper concrètement de leurs programmes. Cela signifie que l'aide n'atteint pas les personnes dans le besoin, ce qui a de sérieuses répercussions sur la capacité du pays de faire des progrès vitaux en matière de développement.¹⁵⁰

Evidemment, il ne faut pas minimiser ou négliger ces risques, et le Comité s'inquiète beaucoup du danger grandissant auquel sont exposés les travailleurs humanitaires, qui sont là pour améliorer le sort de la population locale. Le Comité est cependant convaincu que l'arrêt de toute forme d'aide au développement en raison des piètres conditions de sécurité représente une solution totalement inacceptable. L'honorable John Manley est celui qui a exprimé le mieux cet avis :

[S]i on ne peut pas agir à cause des risques pour la sécurité, il vaut certainement mieux être là à faire quelque chose, même sous la protection de l'armée, que de ne pas être là du tout, puisque la population peut bénéficier de l'aide ainsi offerte.

terres; elle a forcé la fermeture d'établissements d'enseignement et de santé; elle a réduit la disponibilité des travailleurs humanitaires sur le terrain¹⁴³.

De plus, Peggy Mason, agrégée supérieure de recherche à la Norman Paterson School of International Affairs, de l'Université Carleton, prétend, par exemple, qu'« il n'est pas possible de bien défendre les droits des femmes en Afghanistan si la sécurité de tout le monde est de plus en plus compromise chaque jour » et que [c]e n'est pas ainsi qu'on réussira à protéger les femmes afghanes¹⁴⁴ ».

L'ancien ministre des Affaires étrangères du Canada, l'honorable Maxime Bernier, l'a bien dit : « Aucun projet ne peut être réalisé sans sécurité. La sécurité, c'est la base. Les Forces canadiennes encadreront ces gens pour s'assurer que le terrain soit sécuritaire et que les projets de développement puissent être menés à bien¹⁴⁵. »

L'honorable John Manley a aussi insisté sur ce point :

Il y a une relation entre la sécurité et la reconstruction, et on ne peut pas l'oublier. En ce moment, il n'est pas possible de faire avancer la cause du développement et de la reconstruction en Afghanistan sans avoir la force militaire requise pour assurer la sécurité des travailleurs, des représentants des organisations non gouvernementales et des représentants de l'ACDI ou des autres agences d'aide internationale. C'est nécessaire et la situation est dangereuse. Un gouvernement alternatif formé de talibans voudrait se présenter. Ces derniers sont prêts à dire qu'aucun progrès n'a été fait, que la force internationale ne donne rien et qu'il faut un autre soulèvement. Le conflit existe et, selon nous, il est clair qu'il faut continuer de faire un effort sur le plan de la sécurité si on veut poursuivre le développement¹⁴⁶.

La contribution des équipes provinciales de reconstruction (EPR) est d'une valeur inestimable sur ce plan. L'ancien ministre des Affaires étrangères a décrit comme suit les activités de l'EPR du Canada à Kandahar :

Cette équipe de 350 personnes recourt aux compétences de diplomates, d'experts en développement, de conseillers en services correctionnels, de policiers et de militaires. Son mandat correspond très bien aux priorités du Pacte pour l'Afghanistan et de la Stratégie de développement national en Afghanistan, soit la sécurité, la gouvernance et le développement. L'équipe de reconstruction appuie des programmes nationaux afghans tels que le programme de solidarité nationale [...] L'équipe met également en oeuvre un large éventail de programmes : formation policière, renforcement de la gouvernance locale et de la capacité en matière de justice et aide matérielle, par exemple¹⁴⁷.

Matt Waldman, d'Oxfam International, s'est dit d'accord avec le travail accompli par les EPR, ajoutant :

Le mandat des EPR est très clair, et c'est de créer un environnement stable et sécuritaire favorable au développement. Nous croyons que les EPR devraient respecter ce mandat autant que possible. Nous reconnaissons que, compte tenu qu'au cours des dernières années les EPR ont participé à des activités de

Savoir reconnaître les liens entre le développement et la sécurité

Le Comité a la ferme conviction que les progrès accomplis ou à venir dans la reconstruction et le développement de l'Afghanistan, sous l'impulsion du Canada et de la communauté internationale, ne sont pas sans rapport avec l'objectif parallèle d'améliorer la sécurité de la population afghane, hommes, femmes et enfants confondus. Comme il était indiqué dans notre rapport préliminaire, le Comité soutient et apprécie à sa juste valeur la démarche à volets multiples adoptée par le Canada, qui reconnaît l'existence d'une relation mutuellement bénéfique entre la sécurité et le développement.

Le sous-ministre des Affaires étrangères, Leonard Edwards, a fait ce commentaire : « Nos projets de développement sont aussi destinés à doter le peuple afghan d'un environnement plus sûr. Les piliers se renforcent l'un l'autre en démontrant que les intérêts et valeurs du Canada sont les fondements essentiels de notre mission en Afghanistan¹³⁹. » Il n'est pas étonnant, dans les circonstances, que le Canada ait augmenté son aide dans la région de Kandahar, où quelque 2 500 soldats canadiens sont déployés dans le cadre de la Force internationale d'assistance à la sécurité (FIAS) afin d'accroître la sécurité et de réduire l'influence des insurgés, dans une proportion de près de huit fois ce qu'elle était en 2005-2006, pour ainsi la porter à 39 millions de dollars en 2006-2007¹⁴⁰.

Le Comité croit en même temps que le degré de sécurité assuré a une incidence sur les efforts de reconstruction et de développement. Plus les conditions de sécurité sont stables, plus il est facile d'acheminer l'aide nécessaire et d'entreprendre et de mener à bien les projets de reconstruction, et plus vite les Afghans peuvent reprendre leurs occupations quotidiennes. C'est du moins l'avis de nombreux témoins. Paul Heinbecker, par exemple, a souligné ainsi ce rapport de cause à effet :

[I]l n'est pas évident pour moi qu'il soit possible d'œuvrer en faveur du développement en l'absence d'un degré raisonnable de sécurité. Les Nations Unies viennent tout juste de déclarer que la plus grande partie du sud de l'Afghanistan n'est pas sûre pour les travailleurs humanitaires¹⁴¹. Elle n'est pas sûre à cause de l'activité des talibans. Pour moi, c'est le point de départ¹⁴¹.

Des témoins ont cependant affirmé que la crainte d'une recrudescence des activités des insurgés mine les conditions de développement et de reconstruction et compromettent tout progrès sous ce rapport. Seddik Vveera, conseiller principal du ministre de l'Éducation de la République d'Afghanistan, soutient par exemple que nous « assistons à une montée de l'insurrection, tant sur le plan des combats de type guérilla que sur celui des attentats-suicide¹⁴² ». Lina Holguin, directrice des politiques à Oxfam-Québec, a décrit ainsi l'impact de l'insurrection sur les Afghans :

En plus des 130 000 personnes déplacées à long terme en Afghanistan, 80 000 autres personnes ont été récemment déplacées en raison des combats dans le Sud du pays. La guerre affecte la capacité des gens de cultiver les

139 millions de dollars l'année précédente et 100 millions de dollars l'année d'avant¹²⁹. En 2007, il prévoyait dépenser plus de 30 millions de dollars dans la province de Kandahar, soit cinq fois plus qu'en 2005-2006.¹³⁰

Afin de gérer ces dépenses accrues et les activités, les programmes et les projets qui y sont associés, il a fallu, au dire des représentants de l'ACDI, augmenter les effectifs de cet organisme sur le terrain, en Afghanistan, ainsi qu'à l'administration centrale. Selon Robert Greenhill, président de l'ACDI : « Notre présence sur le terrain a plus que doublé au cours des deux dernières années et elle continue d'augmenter. Nous aurons 35 professionnels en Afghanistan d'ici avril 2008, contre seulement 10 en 2006. Globalement, avec la création du Groupe d'action en Afghanistan, le programme, qui avait juste un peu plus de 20 employés à temps plein, en a maintenant près de 80¹³¹. » Neuf de ces employés supervisent des projets à Kandahar¹³².

Le Comité note que parmi les activités auxquelles participe le Canada et auxquelles il a fourni son soutien, figurent des initiatives axées directement sur la reconstruction, telles que le Fonds d'affectation spéciale pour la reconstruction de l'Afghanistan, le Programme antiterroristes pour l'Afghanistan, la construction de la route de Spin Boldak et les projets d'infrastructure et de réfection des routes et des ponts¹³³. Il y a également des activités de développement économique, comme la mise en oeuvre du Mécanisme de microfinancement et de soutien en Afghanistan (MISFA)¹³⁴, le rétablissement des institutions de gouvernance, par l'entremise du Programme de solidarité nationale, ainsi que le soutien du processus démocratique¹³⁵. Les contributions du Canada ont été particulièrement évidentes dans les domaines de la santé et de l'éducation¹³⁶.

À l'instar de nombreux témoins, et comme il l'avait fait observer dans son rapport préliminaire, le Comité voit bien les résultats positifs obtenus par le Canada grâce à ses efforts de développement et de reconstruction en Afghanistan. Pour une, Linda Jones, de l'organisme MEDA (Mennonite Economic Development Associates of Canada), qui a été présent pendant trois ans en Afghanistan, a indiqué que ses collègues et elle ont constaté « l'incidence extraordinaire de l'apport du Canada en termes de développement et de reconstruction de la nation¹³⁷ ».

Il ne faut pas croire que l'on tient pour acquis l'aide du Canada et son engagement à reconstruire l'Afghanistan. L'ambassadeur de l'Afghanistan au Canada, Son Excellence Omar Samad, a d'ailleurs déclaré à ce sujet au Comité :

Nous en sommes très reconnaissants et apprécions chaque dollar qui nous est versé. En tant qu'Afghan, j'ai de nombreuses fois déclaré que je tiens à ce que chaque dollar d'aide canadienne aille aussi loin que possible pour changer et améliorer les vies des Afghans, qu'il s'agisse d'enfants et de femmes, d'infrastructure, de gouvernance, de règle de droit ou de droits de l'homme¹³⁸.

population soit instruite, on doit éduquer les femmes, et celles-ci font en sorte que tous soient éduqués. Même chose pour les soins de santé et les droits fondamentaux¹²⁵.

Le témoignage de l'honorable Flora MacDonald devant le Comité a aussi porté sur le rôle des femmes :

Il y a un an, la ville de Bamyan, capitale de la province du même nom, a élu sa choura. Pour la première fois dans l'histoire de l'Afghanistan, une femme a été choisie pour la diriger. Quatre des dix membres de cette choura sont des femmes. C'est une réalisation vraiment extraordinaire. Bamyan est la seule des 34 provinces afghanes à avoir une femme pour gouverneur¹²⁶.

Recommandation 6

Le Canada devrait veiller à ce que ses projets de développement et de reconstruction continuent de tenir compte des besoins des femmes afghanes et contribuent à améliorer leurs pouvoirs sociaux, économiques et politiques.

Il ne fait aucun doute dans l'esprit du Comité que l'Afghanistan a beaucoup à gagner en continuant de recevoir l'aide et le soutien de la communauté internationale. La position des témoins à ce sujet est unanime et voici comment Matt Waldman, conseiller en matière de politique en Afghanistan auprès d'Oxfam International, l'a résumé :

Je suis certainement d'accord pour dire que nous avons fait d'importants pas dans la bonne direction dans de nombreux domaines, mais je crois qu'il est important de reconnaître que dans de nombreuses régions de l'Afghanistan [...] il y a encore des zones de pauvreté extrême. Dans ces conditions, nous constatons que des personnes se joignent aux forces militantes, ou cultivent le pavot [...] Il y a eu des améliorations, mais nous pouvons certainement faire davantage avec les fonds accordés à l'Afghanistan¹²⁷.

L'étendue des activités et des réalisations du Canada aux chapitres de la reconstruction et du développement

Le gouvernement canadien a solidement appuyé la reconstruction et le développement en Afghanistan, comme en témoignent sa contribution financière et ses ressources humaines qu'il y a affectées, de même que l'étendue de ses activités là-bas. Le Comité l'a déjà indiqué dans son rapport préliminaire : le Canada est au nombre des cinq principaux fournisseurs d'aide de l'Afghanistan, lequel constitue d'ailleurs le plus gros bénéficiaire de l'aide bilatérale du Canada. Le Canada s'est déjà engagé à verser pour 1,2 milliard de dollars canadiens d'aide à ce pays d'ici 2011, année marquant la fin de la période de cinq ans pendant laquelle devait durer le Pacte et la Stratégie intermédiaire pour le développement de l'Afghanistan¹²⁸.

L'engagement du gouvernement canadien a beaucoup évolué en fonction de la situation et des besoins sur le terrain; en ce sens, il n'est ni statique, ni rigide. En 2006-2007, par exemple, il a dépensé plus de 250 millions de dollars, contre

L'Afghanistan a fait beaucoup de chemin. Les propos de Mme Nipa Banerjee, responsable du programme d'aide du Canada à Kaboul de 2003 à 2006 et maintenant enseignante à l'École supérieure d'affaires publiques et internationales de l'Université d'Ottawa, en font foi :

[Étant donné que sa capacité était nulle quand le gouvernement afghan de transition a commencé son travail, les progrès réalisés au cours de la période post-taliban dans les secteurs social et économique sont tout à fait louables et dépassent ceux d'autres pays d'Asie du Sud-Est au cours des cinq premières années suivant leur indépendance¹²³ .

L'honorable Flora MacDonald, ancienne secrétaire d'État aux Affaires extérieures et fondatrice de Future Generations Canada, qui a effectué de fréquents voyages en Afghanistan et qui s'est beaucoup déplacée dans ce pays au cours des dernières années, est d'accord avec Mme Banerjee à propos des progrès à cet endroit, sauf que ces progrès, selon elle, « ne sont certainement pas répartis d'une façon uniforme partout dans le pays¹²⁴ ».

Les progrès sont particulièrement évidents dans le traitement réservé aux femmes, à différents points de vue. Comme la ministre de la Coopération internationale, l'honorable Bev Oda, l'a dit au Comité :

[Une des grandes réussites a été de leur donner (aux filles et aux femmes) accès à l'éducation formelle; les filles représentent les deux tiers des enfants qui fréquentent l'école. L'éducation et l'alphabétisation ont progressé. Les femmes peuvent maintenant se déplacer [...] des Afghanes, des jeunes femmes et des jeunes filles vont à l'école, se promènent dans les rues, vont faire des courses. Ces changements importants se sont donc produits dans la vie des femmes. Il y a également eu une amélioration dans les soins qu'elles reçoivent. Il y a quatre fois plus de femmes qui peuvent avoir l'aide de sages-femmes. Grâce à de meilleurs soins médicaux, à un meilleur accès à ces soins, nous avons pu faire diminuer la mortalité infantile de 22 p. 100. Je dirais que les Afghanes sont comme toutes les autres femmes du monde. Elles ont un grand esprit d'entreprise, elles sont très industrieuses, etc. Nous avons jusqu'à maintenant versé 56 millions de dollars pour les services de microcrédit, pour le Mécanisme de microfinancement et de soutien en Afghanistan. La majorité de ceux qui ont recours à ce mécanisme sont des femmes. Elles gagnent maintenant un revenu pour leur famille. Elles mettent des entreprises sur pied. De plus, le taux de remboursement des prêts atteint 90 p. 100. Nous appuyons également leurs efforts en agriculture grâce à nos programmes qui visent les moyens de subsistance — bétail, semences, engrais. Des améliorations se font sentir. Beaucoup de femmes sont le soutien de leur famille. Elles peuvent non seulement participer davantage, mais aussi faire une contribution appréciable. Je tiens à souligner que, lorsqu'elles le peuvent, les femmes participent aux élections. Elles vont voter. Voilà qui montre selon moi qu'elles s'intéressent à leur avenir. 43 p. 100 des 6,5 millions d'Afghans qui ont voté aux dernières élections étaient des femmes. Sous le régime des talibans, elles ne pouvaient pas le faire. De plus, 25 p. 100 des parlementaires sont des femmes [...] Une des choses qu'il faut comprendre, au fond, c'est que les droits fondamentaux des femmes sont reconnus. Elles sont protégées contre la violence, elles peuvent se déplacer, elles ont accès à l'éducation, au processus démocratique, à l'alphabétisation, à des établissements qui offrent de meilleurs soins de santé pour elles et leur famille. Il y a un dicton selon lequel, si on veut qu'une

PARTIE II : LE RÔLE DU CANADA DANS LA RECONSTRUCTION ET LE DÉVELOPPEMENT

Reconstruire l'Afghanistan après des décennies de guerre n'est pas une tâche facile. On ne peut la réduire à une simple équation. De concert avec nos partenaires afghans et internationaux, nous nous efforçons de rendre irréversibles les progrès accomplis.

L'honorable Maxime Bernier, ministre des Affaires étrangères,
Témoignages, réunion 8 du FAE,
11 décembre 2007, p. 3.

Nous devons ajuster certaines priorités, y compris les efforts de l'ACDI. On a trop mis l'accent sur certains types d'activités qui ne concernent rien d'autre que la sécurité. Je crois que nous devons le reconnaître.

Emmanuel Isch, vice-président,
Programmes internationaux et canadiens, Vision mondiale,
Témoignages, réunion 5 du FAE,
29 novembre 2007, p. 9.

Il faut que la mission change. Il faut consacrer plus d'efforts à la reconstruction et au développement en Afghanistan afin d'aider la population à améliorer sa situation [...]. Ce n'est pas simplement une question de programmes, c'est une question de projets qui sont visibles pour la population. C'est le changement qu'on a recommandé.

L'honorable John Manley, président,
Groupe d'experts indépendant sur le rôle futur du Canada en Afghanistan,
Témoignages, réunion 18 du FAE, 11 mars 2008, p. 2.

Au cours de son étude sur la mission canadienne en Afghanistan, le Comité s'est intéressé particulièrement au rôle joué par le Canada dans la reconstruction et le développement de l'Afghanistan, notamment à l'utilité et aux objectifs de ses programmes d'aide, à leur efficacité et leur efficience, ainsi qu'aux facteurs que le gouvernement canadien doit prendre en considération alors qu'il cherche à définir la nature de son engagement futur dans cet État ravagé par la guerre.

Le Comité estime que, malgré les progrès sensibles qui ont été accomplis aux chapitres de la reconstruction et du développement en Afghanistan, le Canada et la communauté internationale doivent redoubler d'efforts, accroître les ressources et revoir leurs priorités afin de continuer de bâtir sur les réalisations et de stimuler et de rendre irréversible le progrès dans les secteurs qui n'ont pas reçu beaucoup d'attention jusqu'à présent.

-
- 119 Gouvernement du Canada, *Le rôle du Canada dans l'engagement en Afghanistan – Tracer la voie vers 2011*, Rapport au Parlement, Ottawa, juin 2008, p. 4.
- 120 *Témoignages*, réunion 13 du FAAE, 12 février 2008, p. 4.
- 121 *Ibid.*, p. 4.
- 122 *Témoignages*, réunion 23 du FAAE, 10 avril 2008, p. 4 et 9.

- 93 *Témoignages*, réunion 19 du FAAE, 13 mars 2008, p. 11.
- 94 *Témoignages*, réunion 42 du FAAE, 27 février 2007, p. 1.
- 95 Marvin G. Weinbaum « Afghanistan and Its Neighbours: An Ever Dangerous Neighborhood », United States Institute for Peace, Special Report 162, juin 2006, p. 2. [traduction]
- 96 *Témoignages*, réunion 18 du FAAE, 11 mars 2008, p. 8.
- 97 Marvin G. Weinbaum, « Afghanistan and Its Neighbours: An Ever Dangerous Neighborhood », United States Institute for Peace, Special Report 162, juin 2006, p. 17. [traduction]
- 98 *Témoignages*, réunion 6 du FAAE, 4 décembre 2007, p. 9.
- 99 *Rapport du Groupe d'experts indépendant sur le rôle futur du Canada en Afghanistan*, p. 7.
- 100 *Ibid.*, p. 30-31.
- 101 Marvin G. Weinbaum, « Afghanistan and Its Neighbours: An Ever Dangerous Neighborhood », United States Institute for Peace, Special Report 162, juin 2006, p. 5. [traduction]
- 102 James Dobbins, « Ending Afghanistan's Civil War », témoignage présenté devant le House Armed Services Committee, 30 janvier 2007, p. 2. http://www.rand.org/pubs/testimonies/2007/RAND_CT271.pdf. [traduction]
- 103 Marvin G. Weinbaum « Afghanistan and Its Neighbours: An Ever Dangerous Neighborhood », United States Institute for Peace, Special Report 162, juin 2006, p. 17. [traduction]
- 104 *Témoignages*, réunion 47 du FAAE, 29 mars 2007, p. 7.
- 105 *Ibid.*, p. 7.
- 106 *Témoignages*, réunion 54 du FAAE, 8 mai 2007, p. 10.
- 107 *Témoignages*, réunion 19 du FAAE, 13 mars 2008, p. 9.
- 108 *Témoignages*, réunion 58 du FAAE, 29 mai 2007, p. 1.
- 109 *Témoignages*, réunion 47 du FAAE, 29 mars 2007, p. 4.
- 110 *Témoignages*, réunion 18 du FAAE, 11 mars 2008, p. 8.
- 111 Barnett Rubin, « Saving Afghanistan », *Foreign Affairs*, janvier/février 2007, <http://www.foreignaffairs.org/20070101faessay86105/barnett-rubin/saving-afghanistan.html?mode=print>. [traduction]
- 112 *Témoignages*, réunion 47 du FAAE, 29 mars 2007, p. 8.
- 113 *Témoignages*, réunion 51 du FAAE, 26 avril 2007, p. 14 et 16.
- 114 Cité dans James Lee, « Afghanistan : Le défi posé par les rapports avec le Pakistan », InfoSérie, PRB 07-33F, Bibliothèque du Parlement, Ottawa, 9 janvier 2008, p. 4, <http://pintbtp.parl.gc.ca/lopmimages2/prbpubs/pdf/bp1000/prb0733-f.pdf>.
- 115 *Témoignages*, réunion 16 du FAAE, 4 mars 2008, p. 4.
- 116 *Témoignages*, réunion 17 du FAAE, 6 mars 2008, p. 2.
- 117 *Témoignages*, réunion 13 du FAAE, 12 février 2008, p. 4.
- 118 *Ibid.*, p. 2.

64 Surendrini Wijeyaratne, *Afghanistan : Examen des perspectives de paix*, document de travail du CCCL, Conseil canadien pour la coopération internationale, mars 2008, p. 6 et 8.

65 Matt Waldman, *Community Peacebuilding in Afghanistan: The Case for a National Strategy*, Oxfam International, rapport de recherche d'Oxfam, février 2008, p. 6, voir <http://www.oxfam.ca/news-and-publications/publications-and-reports/community-peacebuilding-in-afghanistan-the-case-for-a-national-strategy/file>. [traduction]

66

Témoignages, réunion 14 du FAAE, 14 février 2008, p. 13.

67

Témoignages, réunion 8 du FAAE, 11 décembre 2007, p. 12.

68

Témoignages, réunion 47 du FAAE, 29 mars 2007, p. 13-14.

69

Témoignages, réunion 14 du FAAE, 14 février 2008, p. 12.

70

Témoignages, réunion 5 du FAAE, 29 novembre 2007, p. 12.

71

ibid., p. 13.

72

ibid., p. 11.

73

ibid., p. 13.

74

Surendrini Wijeyaratne, *Afghanistan: Examen des efforts de paix actuels*, document de travail du CCCL, Conseil canadien pour la coopération internationale, mars 2008, p. 2.

75

Témoignages, réunion 19 du FAAE, 13 mars 2008, p. 4 et 14.

76

Témoignages, réunion 22 du FAAE, 8 avril 2008, p. 10.

77

Témoignages, réunion 5 du FAAE, 29 novembre 2007, p. 12.

78

Témoignages, réunion 19 du FAAE, 13 mars 2008, p. 16.

79

ibid., p. 5.

80

Témoignages, réunion 17 du FAAE, 6 mars 2008, p. 7-8.

81

Gouvernement du Canada, *Le rôle du Canada dans l'engagement en Afghanistan – Tracer la voie vers 2011*, Rapport au Parlement, Ottawa, juin 2008, p. 2.

82

Témoignages, réunion 42 du FAAE, 27 février 2007, p. 3.

83

Témoignages, réunion 14 du FAAE, 14 février 2008, p. 10.

84

Témoignages, réunion 5 du FAAE, 29 novembre 2007, p. 12.

85

Témoignages, réunion 16 du FAAE, 4 mars 2008, p. 5.

86

Témoignages, réunion 19 du FAAE, 13 mars 2008, p. 10-11.

87

Témoignages, réunion 8 du FAAE, 11 décembre 2007, p. 5.

88

Voir « March 2008: Afghanistan », Security Council Report, mars 2008, <http://www.securitycouncilreport.org/site/pp.aspx?c=glikVWLemTISG&b=3909115&printmode=1>.

89

Témoignages, réunion 19 du FAAE, 13 mars 2008, p. 15.

90

ibid., p. 15.

91

Témoignages, réunion 16 du FAAE, 4 mars 2008, p. 5.

92

« New UN Envoy Arrives in Afghanistan with Message of Support for Afghan Government », communiqué de presse de la MANUA, 28 mars 2008, <http://www.unama-afg.org/latestnews/2008/08march28-press-releasepdf.pdf>. [traduction]

- 42 Rapport du Groupe d'experts indépendant sur le rôle futur du Canada en Afghanistan, Ottawa, 2008, p. 13.
- 43 *Témoignages*, réunion 14 du FAAE, 14 février 2008, p. 4.
- 44 *Témoignages*, réunion 17 du FAAE, 6 mars 2008, p. 2.
- 45 *Témoignages*, réunion 5 du FAAE, 29 novembre 2007, p. 14.
- 46 Officiellement intitulé Accord définissant les arrangements provisoires applicables en Afghanistan en attendant le rétablissement d'institutions étatiques permanentes, voir <http://www.afghananagreement.com/AfghanAgreementBonn.htm>.
- 47 Pacte pour l'Afghanistan, Londres, 31 janvier-1^{er} février 2006, p. 6, voir http://www.un.org/fr/ench/documents/view_doc.asp?symbol=S%2F2006%2F90&Submit=Recherche&Lang=F.
- 48 Données sur les soldats américains contenues dans le rapport de JoAnne O'Bryant et Michael Waterhouse, *US Forces in Afghanistan*, CSR Report for Congress RS22633, mis à jour le 9 mai 2008, et citation de John Manley provenant du Rapport du Groupe d'experts indépendant sur le rôle futur du Canada en Afghanistan, p. 26.
- 49 Rapport du Groupe d'experts indépendant sur le rôle futur du Canada en Afghanistan, p. 29.
- 50 *Témoignages*, réunion 23 du FAAE, 10 avril 2008, p. 5.
- 51 *Témoignages*, réunion 42 du FAAE, 27 février 2007, p. 2-3.
- 52 Rapport du Groupe d'experts indépendant sur le rôle futur du Canada en Afghanistan, p. 13.
- 53 *Témoignages*, réunion 23 du FAAE, 10 avril 2008.
- 54 Rapport du Groupe d'experts indépendant sur le rôle futur du Canada en Afghanistan, p. 17.
- 55 *Témoignages*, réunion 23 du FAAE, 10 avril 2008, p. 7-8.
- 56 Gouvernement du Canada, *Le rôle du Canada dans l'engagement en Afghanistan – Tracer la voie vers 2011*, Rapport au Parlement, Ottawa, juin 2008, p. 1.
- 57 *Témoignages*, réunion 19 du FAAE, 13 mars 2008, p. 8.
- 58 *Témoignages*, réunion 18 du FAAE, 11 mars 2008, p. 7.
- 59 *Ibid.*, p. 6.
- 60 « La sécurité en Afghanistan et les efforts internationaux de stabilisation : une évaluation globale », allocution de Nick Grono, vice-président de l'International Crisis Group, séminaire organisé par l'Assemblée parlementaire de l'OTAN et le DCAF sur « La stabilisation de l'Afghanistan : développer la sécurité et assurer le développement », 17 avril 2008, <http://www.crisisgroup.org/home/index.cfm?id=5396>. [traduction]
- 61 *Témoignages*, réunion 2 du Comité spécial sur la mission canadienne en Afghanistan, 1^{er} mai 2008, p. 2.
- 62 *Témoignages*, réunion 19 du FAAE, 13 mars 2008, p. 1.
- 63 *Témoignages*, réunion 51 du FAAE, 26 avril 2007, p. 14.

investissement soit fait à l'égard des agents pakistanais et afghans pour que de part et d'autre et en collaboration, des améliorations soient apportées au contrôle des frontières¹²⁰. »

Lorsqu'on l'a interrogé au sujet de la question précise du développement des zones tribales, voici ce que M. Nickel a répondu :

[...] ça compte peut-être parmi les problèmes les plus difficiles à résoudre dans cette région. Comme vous le savez, même à l'époque où les Britanniques étaient présents, il n'y avait pas moyen d'aborder ce problème, dans cette région en particulier. Toutefois, des stratégies ont été mises en place. Il y a la stratégie qu'adopte actuellement le gouvernement pakistanais avec le soutien des différentes agences de développement et d'assistance internationale, y compris du Canada, en ce qui a trait au développement de la région frontalière.

En ce qui concerne le Canada, les investissements seront faits surtout dans les communautés et vont toucher l'éducation, la santé, la condition des femmes dans la région et les moyens de trouver des emplois autres que ceux offerts par les Talibans ou par ceux qui travaillent dans le domaine des narcotiques. C'est nouveau pour le Canada et ça fait partie des programmes de l'ACDI. Ça ne fait que deux ans qu'on a établi des programmes ciblés dans le Balouchistan, une des provinces situées juste à côté de Kandahar. C'est nouveau. Il faut trouver des partenaires, ce que nous n'avons pas, historiquement, dans cette région. Ça va prendre du temps. Bien sûr, cette région du Pakistan est l'une des moins développées. Comme je l'ai dit tout à l'heure, c'est une région où le gouvernement pakistanais n'a pas beaucoup de pouvoir¹²¹.

En avril 2008, un mois après l'élection d'un nouveau gouvernement au Pakistan, le général Rick Hillier a fait état de son récent voyage en Afghanistan et dans la région, au cours duquel il a rencontré son homologue pakistanais. Voici ce qu'il a dit aux membres du Comité : « Nous croyons que les Pakistanais intensifient leurs efforts à la frontière plus que jamais. » Il a ensuite ajouté ceci : « Il faut [que les forces pakistanaises] fassent tout ce qu'elles font maintenant et même plus. Si elles peuvent agir davantage de concert avec les Afghans, l'impact sera considérable¹²². »

Recommandation 5

Dans le contexte de sa mission en Afghanistan, le gouvernement du Canada devrait centrer davantage ses efforts au sein de la diplomatie de la région. Dans le cas particulier du Pakistan, le gouvernement du Canada devrait profiter de la récente élection du nouveau gouvernement en février 2008 pour stimuler la coopération sur des enjeux clés d'intérêt commun, tels le développement des régions frontalières, et l'accroissement des zones tribales sous administration fédérale, et l'accroissement de la coopération technique et autres entre le Pakistan et l'Afghanistan.

Des représentants du ministère des Affaires étrangères et du Commerce international ont dit au Comité que si le Canada s'est montré intransigeant dans ses discussions avec le Pakistan sur les questions de sécurité, il était également prêt à aider l'Afghanistan et le Pakistan à collaborer dans des domaines pratiques comme la gestion des frontières. Jim Nickel, directeur de la Direction de l'Asie du Sud au MAECI, qui s'est récemment rendu dans la région frontalière du Pakistan, a tenu les propos suivants au Comité en février 2008 : « On envisage que la frontière demeure très ouverte, mais qu'un certain investissement soit fait à l'égard de la capacité des agents pakistanais et afghans pour que de part et d'autre et en collaboration, des améliorations soient apportées au contrôle des frontières¹¹⁷. » Randolph Mank, directeur général de la Direction générale de l'Asie méridionale et du Pacifique, a pour sa part ajouté ce qui suit :

Aucun pays n'aurait pu faire des démarches plus énergiques auprès du Pakistan que les États-Unis, pour ce qui est d'obtenir du Pakistan qu'il juggle les attaques des Talibans et des membres d'Al-Qaïda dans les zones près de la frontière. Or cela n'a rien donné. Des exhortations de ce genre, aussi énergiques soient-elles, doivent s'accompagner du soutien de la communauté internationale pour des démarches qui s'attaqueront au problème du profond déficit démocratique qui est à l'origine de l'insécurité dans les zones avoisinant la frontière du Pakistan. Les résultats de récentes élections au Pakistan présentent une nouvelle occasion de lancer cette initiative, étant donné que ceux et celles qui ont gagné ces élections ont affirmé leur désir d'ouvrir un dialogue politique avec les dirigeants locaux insatisfaits de la zone frontalière¹¹⁸.

Dans son rapport de juin 2008, le Comité du Cabinet a annoncé que l'une des six priorités du Canada en Afghanistan consisterait à « [a]ccroître le dialogue bilatéral entre le Pakistan et l'Afghanistan et renforcer la sécurité transfrontalière¹¹⁹. »

De façon plus générale, les représentants ont signalé au Comité que le Canada s'est surtout efforcé de travailler de concert avec le gouvernement du Pakistan, par l'entremise des programmes de l'ACDI et d'autres organismes, afin de s'attaquer aux problèmes de développement et aux autres défis des agences tribales. Selon Jim Nickel, « [l]e Canada, de concert avec les autres membres du G8 et avec la coopération des gouvernements pakistanais et afghan, bien sûr, essaie de traiter au moins quatre questions, soit le développement économique, les réfugiés afghans qui sont toujours au Pakistan après 25 ans, la sécurité, y compris les narcoactivités, et une dernière que je n'ai pas mentionnée, soit le contrôle aux frontières. On envisage que la frontière demeure très ouverte, mais qu'un certain

Sur la question du manque de contrôle sur les zones tribales, voici ce que M. Rubin a dit au Comité : « Soyons bien clair à propos des agences tribales. Ce n'est pas que le gouvernement du Pakistan n'ait pas un contrôle de fait sur elles. Il n'a pas de contrôle de droit. Elles ne relèvent pas de l'administration¹¹². »

De l'aveu même de l'ex-diplomate canadien Scott Gilmore du Peace Dividend Trust, « [l]e Pakistan est le poids lourd dans la région et on n'y peut rien. Franchement, il n'y aura pas de stabilité à long terme tant que la collectivité internationale aura une politique double sur la manière de traiter les insurgés talibans du côté où on parle pachtoune et du côté afghan ». Même s'il sait qu'il y a au Canada des partisans d'une attitude plus ferme à l'endroit de l'Afghanistan, M. Gilmore ajoute que le Canada a tendance « à surestimer son influence dans certaines capitales mondiales. [...] nous devons être en Afghanistan, parce que, à Kaboul, nous avons effectivement de l'influence. À Islamabad, ce n'est pas le cas. Et nos alliés qui eux en ont les moyens se sont déjà montés d'une remarquable franchise avec le président Musharraf, adoptant en coulisse des positions intransigeantes [...] »¹¹³.

Les relations entre le Pakistan et l'Afghanistan se sont quelque peu améliorées en 2007, lorsque les dirigeants des deux pays ont signé une déclaration bilatérale à Ankara dans laquelle ils s'engagent à collaborer pour rétablir le climat de confiance sur les questions de sécurité à la frontière. Les deux pays ont également signé un accord trilatéral avec l'Iran afin de multiplier les opérations conjointes à la frontière et d'accroître le partage de l'information. Ils ont aussi participé à une « djirga spéciale en faveur de la paix ». À cette occasion, le président pakistanais Pervez Musharraf a reconnu « que les militants afghans reçoivent un appui en territoire pakistanais. Le problème que vous avez chez vous est attribuable au soutien que vous recevez de chez nous. » Le Secrétaire général de l'ONU a indiqué plus tard que la déclaration commune produite à l'issue de cette djirga « a constitué une mesure de confiance importante entre les deux pays et les communautés situées de part et d'autre de la frontière. Les deux parties ont convenu qu'il était indispensable de s'attaquer de concert à un large éventail de problèmes communs, à commencer par le terrorisme¹¹⁴. »

Le Canadien Grant Kippen, qui a vécu et a travaillé en Afghanistan avec le National Democratic Institute et qui a plus tard œuvré auprès de la Commission électorale pakistanaise dans les mois qui ont précédé l'élection de février 2008, a dit au Comité que « [l]a suppression des sources d'insurrection au Pakistan nécessite une nouvelle approche régionale et le règlement de plusieurs préoccupations légitimes de l'Afghanistan et du Pakistan. Le développement et l'éducation du peuple dans les zones tribales des deux côtés de la frontière, la promotion des valeurs démocratiques au Pakistan et le renforcement de la gouvernance en Afghanistan sont parmi les préoccupations les plus impérieuses¹¹⁵. » Mme Peggy Mason a elle aussi soutenu ce qui suit :

Barnett Rubin a affirmé aux membres du Comité qu'« [é]videmment, la politique officielle du gouvernement pakistanais, c'est qu'il appuie l'effort international, qu'il juge toutefois trop militaire et trop peu politique. Il est en faveur d'une démarche politique auprès des Talibans et dans les zones tribales ». Selon lui, toutefois, « [il] est certain qu'il existe au Pakistan une infrastructure de soutien à l'insurrection, d'abord dans les agences tribales et aussi dans des régions du Baloutchistan, qui comprennent les *madrassas*, les camps d'entraînement, le recrutement, les vidéos et les DVD en vente libre, etc.¹⁰⁹ »

Presque tous les témoins conviennent qu'il est impossible de mettre fin à l'insurrection en Afghanistan tant et aussi longtemps que les dirigeants talibans basés du côté pakistanais de la frontière perméable entre l'Afghanistan et le Pakistan, pourront s'y réfugier en toute sécurité. Selon Derek Burney, membre du groupe d'experts Manley, « [il] ne fait aucun doute que la frontière ouverte entre l'Afghanistan et le Pakistan est probablement, après le manque d'effectifs militaires, la plus grande lacune de la mission pour tenter de lutter contre les insurgés en Afghanistan¹¹⁰. »

Si bon nombre de témoins ont dit au Comité que le Canada et ses alliés devraient « faire plus » pour inciter le gouvernement pakistanais à agir pour « sceller la frontière », d'autres soulignent que les politiques pakistanaises se fondent sur ce que ce pays estime être ses intérêts nationaux primordiaux et que, de toute façon, le Pakistan dispose de peu de moyens pour maintenir l'ordre dans ses zones tribales qui bordent la frontière avec l'Afghanistan.

Sur la question des intérêts et des préoccupations du Pakistan, voici ce que M. Rubin écrivait au début de 2007 :

Toute évaluation réaliste du rôle du Pakistan exige que nous nous gardions de rayer le Pakistan de la colonne de nos « alliés » pour le placer dans celle de nos « ennemis » dans le livre des comptes de la « guerre au terrorisme ». Nous devons plutôt reconnaître que la politique du Pakistan est influencée par les perceptions, les intérêts et les capacités de ses dirigeants. [...] Si le Pakistan offre refuge et appui aux Talibans, c'est en partie en réaction aux accusations de l'Afghanistan à son endroit et parce qu'Islamabad se méfie de l'influence exercée par l'Inde en Afghanistan et de l'appui afghan aux nationalistes pachounes et baloutchis qui opèrent le long de la ligne Durand.

En conséquence, l'exercice de pressions unifiées sur le Pakistan devrait s'accompagner d'efforts pour donner suite aux principales préoccupations d'Islamabad. Les États-Unis et leurs alliés devraient inciter le gouvernement afghan à lancer un débat national sur la délicate question de la reconnaissance de la ligne Durand, en échange de quoi il obtiendrait une garantie d'accès aux corridors commerciaux et de transport sûrs vers les ports du Pakistan. La transformation de la région frontalière en une zone de coopération plutôt qu'en une zone de conflit exigerait une réforme et un développement dans les territoires tribaux. Washington devrait aussi inciter l'Inde et l'Afghanistan à prendre des mesures pour rassurer le Pakistan et le convaincre que leurs relations bilatérales ne menacent en rien Islamabad¹¹¹.

Durant son témoignage, M. Rubin, qui a agi comme conseiller auprès de l'envoyé de l'ONU à l'occasion de la conférence de Bonn, a insisté sur le fait que les Etats de la région ne peuvent se soustraire à leur dépendance mutuelle. Voici ce qu'il a relaté aux membres du Comité à ce sujet : « À la conférence de Bonn, le représentant iranien est venu voir M. Brahimi qui présidait pour l'ONU et lui a déclaré : « Je tiens à vous assurer qu'à partir de maintenant l'Iran ne s'ingérera plus dans les affaires internes de l'Afghanistan ». M. Brahimi lui a répondu : « Ne me parlez pas comme à un enfant. Il n'est pas possible pour l'Iran de ne pas s'ingérer dans les affaires internes de l'Afghanistan mais, ce que nous attendons de vous, c'est de vous y ingérer de façon positive¹⁰⁵. »

Seema Patel du Center for Strategic and International Studies à Washington a elle aussi affirmé au Comité qu'« [u]ne action diplomatique envers les pays de la région est également essentielle. Elle l'était lors de la conférence de Bonn, et devrait longtemps le rester¹⁰⁶. » En plus de chercher à favoriser une plus grande coopération régionale, le Canada et les autres Etats peuvent aussi intensifier leurs discussions bilatérales avec les pays voisins. Selon Paul Heinbecker, « nous devons faire plus d'efforts diplomatiques au Pakistan. Peut-être aussi en Inde et en Iran. Je crois qu'il y a beaucoup à faire sur ce front. À la place du Comité, je recommanderais une intensification des efforts dans ce domaine. » En guise de précision, ce même témoin ajoute : « J'aimerais aussi qu'on songe à former un groupe de contact composé de représentants des différents pays, comme nous l'avons fait pour la Bosnie et le Kosovo. C'est ainsi que nous avons réussi à mettre fin à la guerre au Kosovo. Nous avons un groupe de hauts fonctionnaires représentant les différents pays intéressés, qui a permis d'en arriver finalement à une entente¹⁰⁷. »

Obtenir la collaboration du Pakistan

La majorité des témoignages recueillis par le Comité au sujet des enjeux régionaux insistent sur le rôle du Pakistan. Après 2001, les Talibans et les dirigeants d'Al-Qaïda ont trouvé refuge dans les régions tribales du territoire pakistanais et à partir de là, ils ont pu se regrouper et relancer l'insurrection dans le sud de l'Afghanistan. L'ex-journaliste américaine, Sarah Chayes, qui a vécu à Kandahar pendant plusieurs années, a tenu les propos suivants au Comité au sujet de l'insurrection en Afghanistan :

Il est primordial que vous compreniez la situation qui règne dans le sud de l'Afghanistan. C'est moins un soulèvement — c'est-à-dire une révolte menée par des Afghans — qu'une invasion à laquelle se livre le Pakistan par l'intermédiaire d'Afghans. Essentiellement, ce prétendu soulèvement est formé, organisé et financé par le Pakistan qui assure également la formation et l'équipement. Par conséquent, on pourrait dire en quelque sorte que vos troupes s'efforcent de protéger les Afghans contre cette invasion. Bien sûr, je schématise. Il est certes vrai que plus les Afghans sont déçus du gouvernement que nous leur avons donné, plus ils sont tentés d'accorder leur sympathie à cette invasion menée par les Talibans, si je peux m'exprimer ainsi¹⁰⁸.

conclusion que les Etats-Unis n'allaient pas réussir à mettre un terme à la guerre civile en Afghanistan, malgré les succès obtenus dans notre lutte pour chasser les Talibans, sans l'appui des gouvernements qui étaient précisément ceux qui l'avaient fomentée au départ...

Dès novembre 2001, nous avons réussi avec le concours des Nations Unies à réunir toutes les factions de l'opposition afghane à Bonn, où nous espérons qu'elles s'entendront sur une constitution intérimaire et sur la composition d'un nouveau gouvernement. Le premier réflexe de l'ONU aurait été d'empêcher les représentants afghans d'avoir des contacts avec l'extérieur, afin d'éviter que les gouvernements étrangers ne puissent influencer à leur guise l'issue des délibérations. J'ai pour ma part plaidé en faveur de la position inverse et fait valoir que la participation des gouvernements de l'Iran, du Pakistan, de l'Inde et de la Russie était essentielle pour nous permettre d'espérer un résultat positif. J'étais d'avis que les Afghans n'allaient réussir à concilier leurs divergences que s'ils étaient soumis aux pressions convergentes de tous leurs bailleurs de fonds et alliés étrangers. Et effectivement, c'est exactement ce qui s'est produit. Chacun de ces pays, en particulier la Russie et l'Iran, a joué un rôle positif et essentiel dans l'élaboration des compromis auxquels les Afghans ont finalement souscrit¹⁰².

Cette volonté initiale de collaboration a réussi à en convaincre certains que la coopération économique et régionale allait se poursuivre. L'Afghanistan a adhéré à un certain nombre d'organisations régionales depuis 2001, et des conférences régionales pour discuter des possibilités de coopération économique dans un certain nombre de domaines, notamment en matière énergétique, ont également eu lieu. Pourtant, la coopération régionale ne s'est pas concrétisée aussi rapidement que la plupart l'avaient espéré. Comme l'écrivait M. Weinbaum en 2006 :

Il est particulièrement déconcertant de constater que plusieurs Etats voisins de l'Afghanistan semblent s'asseoir plus résolument sur leurs positions, dans le but peut-être de raviver de vieux objectifs géostratégiques. Même si aucun d'entre eux, ni aucune des autres puissances intéressées n'a encore posé de geste concret pour déstabiliser l'Etat afghan ou compromettre son rétablissement, certains semblent prêts à étendre leur influence à Kaboul, par l'entremise de leurs clients afghans traditionnellement semeurs de discorde. Seul un engagement renouvelé à l'égard de l'Afghanistan de la part de la communauté internationale¹⁰³ pourra couper court à ces courants politiques potentiellement perturbateurs¹⁰⁴.

En réponse à une question au sujet des possibilités de coopération économique et autres, Barnett Rubin a dit au Comité « [...] que les mesures visant à redonner confiance en matière de sécurité et sur les enjeux fondamentaux d'intérêt national sont ce qui rendra la coopération régionale possible. » Toujours selon M. Rubin, « il est certain que les pays qui ont des gouvernements militaires mettent la sécurité au premier rang. Je ne dirais pas que tous les pays manifestent de l'intérêt pour la stabilité en Afghanistan. Ils souhaitent tous que l'Afghanistan soit stable et dirigé par leurs amis. La deuxième solution aurait un effet déstabilisateur. La troisième viserait la stabilité mais il serait dirigé par les ennemis de leurs amis. C'est la raison pour laquelle nous avons ce problème¹⁰⁴. »

Les montagnes de l'ouest du Pakistan qui flanquent la frontière de l'Afghanistan sont le refuge d'insurgés afghans, auxquels se joignent des recrues provenant des pays du Golfe et d'ailleurs. Les bouleversements et les crises récurrentes au Pakistan même — sans oublier les inquiétudes de ce pays en raison de la présence économique et politique croissante de l'Inde en Afghanistan — rendent la situation géopolitique de la région encore plus complexe. Des armes sont entrées en contrebande en Afghanistan à partir de l'Iran, à l'ouest¹⁰⁰. »

Malgré la véracité de ces observations, les Afghans sont aussi en partie responsables des tensions régionales et de leurs répercussions sur leur pays. Comme l'écrivait M. Weinbaum en 2006 :

[...] L'Afghanistan est situé dans une région dangereuse. Une bonne partie de l'instabilité politique et de la misère du peuple afghan est attribuable à l'ingérence de puissances extérieures qui cherchent à réaliser leurs propres intérêts stratégiques, idéologiques et économiques dans le pays. Les pays voisins de l'Afghanistan, proches ou plus éloignés, interviennent régulièrement dans la vie politique et économique du pays. Il est arrivé aussi que des étrangers interviennent au nom de clients afghans pour organiser et armer des groupes afin qu'ils exercent leur domination sur de vastes régions du pays. Bien qu'ils aient la réputation de résister aux envahisseurs étrangers, les Afghans ne peuvent donc imputer entièrement aux autres la responsabilité des luttes fratricides et de la destruction dont leur pays a été victime au cours des vingt à trente dernières années. Il n'en reste pas moins cependant que le rôle joué, de près ou de loin, par les États étrangers a aussi contribué à alimenter les affrontements entre civils et à les rendre plus meurtriers¹⁰¹.

En janvier 2007, l'ambassadeur James Dobbins, qui était l'envoyé de l'administration américaine auprès de l'opposition afghane à l'automne 2001, a entretenu les législateurs américains du rôle joué par les États voisins de l'Afghanistan dans la « guerre civile » qui a secoué ce pays avant 2001, de même qu'à la conférence de Bonn. Son témoignage mérite d'être cité in extenso :

La plupart des Américains se rappellent que tout de suite après les attentats du 11 septembre, l'administration Bush a formé une coalition multinationale pour chasser les Talibans du pouvoir. Il est toutefois plus exact de dire qu'à la fin de 2001, les États-Unis se sont joints à une coalition déjà existante, qui faisait la lutte aux Talibans depuis déjà cinq ans. Cette coalition était formée de la Russie, de l'Inde, de l'Iran et de l'Alliance du Nord. Grâce au renfort de la puissance aérienne américaine et à la décision du Pakistan de retirer son soutien aux forces d'opposition, la coalition a fini par l'emporter. Les troupes de l'Alliance du Nord équipées, entraînées et payées par la Russie, l'Inde et l'Iran, ont réussi à occuper l'essentiel du pays.

Si le crédit de la victoire militaire américaine en Afghanistan doit être partagé avec cette coalition improbable, il en va de même des succès de la diplomatie américaine, qui est parvenue à mettre rapidement en place un régime de remplacement à composition élargie. Lorsque j'ai été nommé envoyé américain auprès de l'opposition afghane en octobre 2001, j'en suis vite arrivé à la

et de la filière de l'ONU pour convaincre les Etats membres et l'organisation elle-même de l'importance du conflit afghan pour la communauté internationale et ainsi convaincre ces parties de la nécessité d'en faire une priorité.

Prendre mieux conscience de la dimension régionale

Bon nombre de témoins ont fait mention dans leurs recommandations de la nécessité, pour deux raisons, de tenir compte du contexte régional dans la recherche de solutions aux problèmes de l'Afghanistan. D'abord, à bien des égards, la dynamique de longue date qui existe dans la région — par exemple les piètres relations qu'entretiennent l'Afghanistan avec ses voisins — rend pratiquement impossible la défaite des insurgés, dont les dirigeants ont trouvé un refuge sûr au Pakistan. Ensuite, l'établissement d'un Afghanistan pacifique et stable — qui, selon un expert, est actuellement perçu par les puissances régionales comme « une source possible d'instabilité en raison de l'exportation d'armes et de stupéfiants et de la propagation d'une certaine idéologie⁹⁵ » — contribuerait pour beaucoup à ramener la stabilité et la prospérité dans cette région qui, selon Derek Burney, serait la « plus dangereuse » au monde. Comme il l'a expliqué au Comité, « [l']Afghanistan est entouré d'Etats qui possèdent des armes nucléaires ou en posséderont éventuellement ». De plus, toujours selon M. Burney, « [b]ien des gens concentrent beaucoup de leur attention ailleurs, mais quand on examine les pays qui entourent le Pakistan et tous les dégâts possibles que cette région peut causer, on comprend la complexité de notre mission et la tension qui s'y rattache⁹⁶ ». Toutes ces embûches ne pourront être surmontées que si les enjeux fondamentaux en matière de sécurité et les autres préoccupations des principaux intervenants sont bien compris, si la coopération bilatérale et multilatérale est encouragée et s'il est possible d'obtenir un engagement soutenu au fil du temps. Le spécialiste américain Marvin Weinbaum formule d'ailleurs la mise en garde suivante à ce sujet : « Si la plupart des Etats de la région ont des intérêts permanents en Afghanistan, il a été maintes fois démontré que l'intérêt des intervenants internationaux est plus ponctuel⁹⁷. »

L'insécurité en Afghanistan est attribuable à bien des facteurs, mais selon ce qu'a affirmé l'ambassadeur afghan Omar Samad au Comité, « si vous interrogez les Afghans [...], la plupart d'entre eux diraient que l'insécurité a des racines à l'extérieur du pays. Oui, il y a une composante qui est interne, nationale, et nous savons qu'il y a un certain mécontentement de la part de certains groupes de-ci de-là, pour telle ou telle raison. Mais le gros des groupes armés qui nous confrontent, nous et vos soldats, et ceux de nombreux autres pays, livrent ce combat pour une raison idéologique, une raison idéologique très étroite⁹⁸. »

Le groupe d'experts Manley en convient lorsqu'il affirme que « quiconque connaît l'histoire de l'Afghanistan sait à quel point ce pays peut facilement céder aux rivalités régionales ou succomber à une invasion menée par des puissances étrangères⁹⁹ ». De même, comme le précisent les auteurs du rapport, « [l']Afghanistan est situé au cœur d'une région où la violence couve constamment.

La nomination d'un haut représentant de l'ONU pourrait sans doute contribuer au redressement de la situation, mais ne parviendrait pas à elle seule à créer la cohérence souhaitée. [...]

[...] [S]i l'on veut que la MANUA soit efficace, il faudra que l'envoyé spécial de l'ONU reçoive un appui politique inconditionnel, et qu'il se produise un réel changement d'attitude sur le terrain. Le Canada peut et doit faire jouer l'influence et le capital politique dont il jouit, et qu'il s'est mérité de haute lutte, pour exercer son leadership et susciter la volonté politique internationale indispensable au succès à Kaboul.⁹¹

Malgré les discussions au sujet de l'élargissement des mandats du représentant spécial et de la MANUA, il a finalement été décidé qu'il suffisait d'« affûter » ces mandats plutôt que de les élargir pour que la communauté internationale puisse atteindre ses objectifs. À son arrivée en Afghanistan à la fin de mars 2008, Kai Eide a fait la déclaration suivante : « L'Afghanistan réclame une meilleure coordination de l'aide internationale et nous devons faire mieux pour répondre à cette demande. Le Conseil de sécurité a maintenant « affûté » notre mandat afin que nous puissions mieux répondre aux besoins du peuple afghan et du gouvernement. Par le passé, la question de la sécurité a beaucoup monopolisé l'attention. Il faut maintenant chercher à concilier cette préoccupation avec la dimension politique de notre travail afin d'apporter la paix, la stabilité et les progrès concrets si nécessaires à toutes les populations de l'Afghanistan.⁹² »

En ce qui concerne l'idée d'amener les Nations Unies à accorder une plus grande priorité à l'Afghanistan, Paul Heinbecker propose que « [...] le gouvernement canadien — je suppose qu'il le fait déjà, mais, compte tenu des circonstances, il faudrait qu'il en fasse davantage — intensifie ses efforts pour persuader l'ONU de prendre cette mission plus au sérieux, de rehausser son profil et de la placer un peu plus haut dans sa liste de priorités⁹³ ». Il serait facile de pointer du doigt les fonctionnaires de l'ONU et de faire pression sur le Secrétaire général pour qu'il ajoute l'Afghanistan à sa liste de priorités la prochaine fois qu'il prononcera une allocution, mais le problème est plus profond. Comme l'a dit le représentant de l'ONU, Chris Alexander, aux membres du Comité, « [...] l'ONU ne vaut que ce que valent ses États membres⁹⁴ ». Le Canada et les pays aux vues similaires doivent redoubler d'effort pour convaincre tous les États membres de l'ONU, y compris ceux qui ne sont pas présents en Afghanistan, de l'importance de la mission, pour ce pays et pour sa région mais aussi pour l'ensemble de la communauté internationale.

Recommandation 4

Étant donné le rôle essentiel que doit jouer l'Organisation des Nations Unies en Afghanistan, le Canada devrait œuvrer avec les acteurs régionaux concernés, les pays de la communauté internationale visés et l'ONU afin de donner à cette dernière les moyens d'assurer une meilleure coordination des efforts et ainsi accroître l'efficacité de la mission de l'ONU en Afghanistan. Par ailleurs, le Canada devrait se servir des mécanismes bilatéraux

efforts, tant de l'OTAN que de l'ONU et d'autres organisations internationales. La communauté internationale devrait statuer dans les prochains mois ou les prochaines semaines sur cette demande canadienne qui a été approuvée, appuyée, devrais-je dire, par la communauté internationale. Le Canada encourage les efforts actuellement déployés pour accroître la coordination de la communauté internationale. C'est pour cela que l'envoyé spécial était important pour nous⁸⁷.

À la fin de 2007, le Secrétaire général de l'ONU a offert le poste de représentant spécial à l'ancien haut représentant pour la Bosnie Herzégovine, le britannique Lord Paddy Ashdown. Devant l'opposition du président Karzaï et de certains membres du Conseil de sécurité, Ashdown a toutefois retiré sa candidature le 27 janvier 2008⁸⁸. En mars 2008, le Secrétaire général a annoncé la nomination du diplomate norvégien Kai Eide pour combler le nouveau poste de représentant spécial.

Sur la question du représentant spécial, voici ce qu'a dit Paul Heinbecker au Comité :

[...] lorsque nous, la communauté internationale et les Nations Unies avons commencé à intervenir en Afghanistan, nous avons eu la chance d'avoir un homme vraiment exceptionnel, M. Brahimi, aux commandes. Même à ce moment, lorsque le Canada a essayé de demander que tous les pouvoirs soient conférés à cet homme pour que les différents pays ne tentent pas de se faire concurrence et que les différentes organisations d'aide ne demandent pas aux gens des choses contradictoires, nous n'avons pas réussi à l'obtenir. Et, plus le temps passait, plus cela devenait difficile à réaliser.

La commission Manley a recommandé la nomination d'un fonctionnaire supérieur des Nations Unies. On avait alors envisagé de confier ce rôle à Paddy Ashdown. Il semble que le gouvernement Karzaï s'y soit opposé. En fait, je ne suis pas sûr qu'il lui appartenait de se prononcer à ce sujet. Il me semble que cette personne devrait tenir son autorité de la communauté internationale. En même temps, même s'il n'est pas très opportun de contrarier le gouvernement local, il faut veiller à ce que les intérêts de la communauté internationale soient protégés⁸⁹.

Robert Jackson de l'Université de Redlands a toutefois répondu qu'étant donné que l'objectif stratégique de la communauté internationale est de renforcer le gouvernement souverain de l'Afghanistan, c'est à lui que la décision devrait incomber. D'après lui, « [s]i M. Karzaï et son gouvernement ne veulent pas d'un ambassadeur des Nations Unies, nous ne pouvons pas faire grand chose à cet égard. Je crois que le gouvernement afghan a l'impression que les gens venant de l'extérieur vont essayer de lui dicter ce qu'il doit faire⁹⁰. »

Le colonel Mike Capstick estime pour sa part que peu importe que des changements officiels soient apportés ou non au mandat de l'envoyé de l'ONU, le réel enjeu résidera dans le degré de soutien politique dont bénéficiera l'envoyé et la mission de l'ONU de la part du Canada et des autres États membres, et dans la portée effective de ce soutien sur le terrain. Selon lui,

Même si les Nations Unies et ses agences ont fourni une aide réelle à la population de l'Afghanistan, le colonel Mike Capstick, qui a commandé l'Équipe consultative stratégique du Canada à Kaboul en 2005-2006, estime néanmoins que « [...] la Mission d'assistance des Nations Unies en Afghanistan, la MANUA, reste en marge de la dynamique à l'œuvre à Kaboul ». Il s'explique ainsi :

Certains des États les plus puissants représentés à Kaboul, de même que certains des plus importants organismes de développement international, nuisent servir leurs intérêts nationaux et mettre en œuvre leurs priorités organisationnelles au lieu de s'en tenir au programme élaboré dans le Pacte. La racine du problème remonte à la période qui a immédiatement précédé la chute du régime des talibans. Les États-Unis ont délibérément limité le rôle de l'ONU et le processus de Bonn, avec son système dysfonctionnel de nation responsable, a nui de manière structurelle à toute forme de cohésion. Cette situation est intenable [...]»⁸⁵.

Le diplomate canadien à la retraite, Paul Heinbecker, qui était ambassadeur du Canada aux Nations Unies au moment de la conférence de Bonn, soutient que l'Afghanistan n'est tout simplement pas une priorité pour les Nations Unies. Comme il l'a dit au Comité en mars 2008 : « Je pense que Ban Ki-moon a mentionné une douzaine de priorités l'autre jour et que l'Afghanistan n'en faisait même pas partie. Ici, nous ne pensons qu'à l'Afghanistan, mais à New York, je ne crois pas que ce soit le cas. » Il a de plus précisé que :

[...] deux ou trois facteurs expliquent la situation actuelle. Tout d'abord, le bureau de l'ONU en Iraq a été la cible d'un attentat en 2003. Je n'ai pas l'impression que l'Organisation s'en est remise, pas encore. Elle a perdu quelques-uns de ses meilleurs éléments. À titre d'institution de secrétariat, l'ONU est restée très nerveuse au sujet de son rôle dans le monde.

Par ailleurs, il ne faut pas perdre de vue que la mission afghane n'est qu'une des 17 missions actuelles des Nations Unies. L'Organisation a aujourd'hui quelque 100 000 soldats et représentants sur le terrain. Et ce chiffre augmentera sensiblement si l'opération du Darfour finit par démarrer. Elle a un budget de l'ordre de 6 milliards de dollars. L'Afghanistan ne représente qu'une seule de toutes ces missions⁸⁶.

Les problèmes de coordination et les difficultés éprouvées dans d'autres domaines d'intervention ont incité des témoins à réclamer la création d'un poste de « super envoyé » de l'ONU, assorti d'un pouvoir élargi de surveillance de l'assistance internationale, et peut-être même aussi un élargissement du mandat de la MANUA. Le ministre canadien des Affaires étrangères à l'époque, Maxime Bernier, a fait savoir au Comité en décembre 2007 que le Canada comptait « collaborer avec le Secrétaire général et les principaux États pour veiller à ce que l'ONU continue à jouer un rôle important ». Au sujet de l'envoyé, voici ce qu'il a dit :

Nous avons aussi demandé de l'appui pour créer un poste d'envoyé de haut niveau de l'ONU pour pouvoir bien coordonner les forces en présence. Je peux vous dire qu'à l'OTAN, à la rencontre de Bruxelles, il y a eu des discussions avec des collègues sur la possibilité qu'un envoyé spécial de l'ONU coordonne les

Le rôle des Nations Unies dans les récents efforts internationaux pour venir en aide à l'Afghanistan est manifeste depuis les tout débuts. C'est l'ONU, en effet, qui a autorisé l'intervention internationale ayant mené au renversement du régime taliban et qui a facilité les négociations en vue de la mise en place d'un gouvernement afghan intérimaire. Pourtant, bien des Canadiens ne sont sans doute pas au courant du rôle joué par la Mission d'assistance des Nations Unies en Afghanistan (MANUA). En février 2007, le représentant spécial adjoint, Chris Alexander, a fourni les explications suivantes au Comité :

L'ONU reste au cœur de cet effort. Elle a des effectifs de plus de 5 000 personnes sur place. Ce fait est mal connu au Canada et à l'extérieur de l'Afghanistan, car on tend à mettre l'accent sur l'OTAN, sur la mission militaire. Mais ces effectifs sont des civils, et ils font partie de la mission politique la plus importante de l'ONU. C'est également une mission intégrée, conjuguant les compétences de plus de 20 organismes, programmes et fonds de l'ONU pour relever les défis aux côtés des Afghans, notamment dans les localités rurales où vivent la majorité des Afghans au jour le jour.

Ces cinq dernières années, l'ONU a dispensé jusqu'au tiers de l'assistance destinée à l'Afghanistan. Elle a surveillé la tenue des élections, réalisé des projets de développement rural, appliqué, même au cours des insurrections de la dernière année et même dans le Sud touché par la guerre, des programmes d'innoculation pour lutter contre les maladies les plus terribles qui ont affecté les enfants afghans⁸².

D'autres témoins, en particulier ceux qui préconisent l'adoption d'une « voie pacifique » pour parvenir à des négociations politiques en Afghanistan, ont souligné que l'ONU pourrait jouer un rôle crucial en tant qu'intermédiaire de confiance. Même si les Nations Unies sont actuellement prêtes à soutenir le gouvernement de l'Afghanistan dans toutes les négociations qu'il choisira de mener, le Canadien d'origine afghane Seddiq Weera estime néanmoins qu'il faudrait modifier le mandat de l'ONU en Afghanistan pour qu'elle puisse agir comme intermédiaire dans les négociations de paix. Selon lui, en effet, « [l']ONU est la plus indiquée, elle a l'infrastructure nécessaire et on lui fait confiance. Nous avons besoin d'un intermédiaire neutre pour faire la paix. Si les Afghans avaient pu faire la paix par eux-mêmes, nous n'aurions pas aujourd'hui la guerre et le terrorisme en Afghanistan⁸³. » Gerry Ohlsen abonde dans le même sens lorsqu'il affirme que « [l]es Nations Unies [ne mèneront pas nécessairement] en fin de compte [...] le processus de négociation de la paix en Afghanistan. Il se peut que les Casques bleus des Nations Unies ne fournissent pas une assistance à la sécurité durant la mise en œuvre d'un accord de paix, mais seules les Nations Unies, seul le Conseil de sécurité, peuvent mandater une mission de paix multidimensionnelle. Tout aussi important, seules les Nations Unies peuvent, même théoriquement, diriger ce processus de mise en œuvre de la paix, ne serait-ce que parce qu'aucune autre instance n'est acceptable aux yeux de la communauté internationale⁸⁴. »

cours à l'heure actuelle, dont certains de facture canadienne. Presque tous les pays qui y ont envoyé des soldats poursuivent des discussions au niveau local. Nous avons entendu dire que c'est le cas au Pakistan. Karzaï lui-même essaie d'en faire autant, sauf que les parties prenantes ne lui font pas suffisamment confiance pour qu'il puisse réussir⁸⁰. »

Dans son rapport de juin 2008, le Comité du Cabinet sur l'engagement du Canada en Afghanistan a reconnu l'importance des mesures afghanes visant une réconciliation politique, et s'est engagé à les favoriser⁸¹. Même si le gouvernement du Canada ne peut dicter au gouvernement de l'Afghanistan sa ligne de conduite, il peut et doit continuer d'exprimer sa conviction que des négociations élargies seront nécessaires au bout du compte pour établir une paix durable dans ce pays. Il doit aussi veiller à ce que les programmes de l'ACDI et des autres organismes canadiens favorisent l'établissement d'un dialogue avec le peuple et doit aussi mettre en œuvre d'autres moyens pour aider à créer les conditions propices à l'engagement de ce processus.

Recommandation 3

Le gouvernement du Canada devrait intensifier ses efforts, tant au plan diplomatique et militaire qu'au plan du développement, pour favoriser l'établissement des conditions propices à un processus de paix en Afghanistan.

Le gouvernement du Canada devrait s'engager concrètement à promouvoir l'établissement de négociations élargies tant avec le gouvernement central, en renforçant sa capacité d'engager des pourparlers, qu'avec les communautés locales.

Le gouvernement du Canada devrait mettre à profit toutes les occasions offertes, dans le cadre des programmes de l'ACDI et d'autres organismes canadiens, pour encourager le dialogue de tous les secteurs de la société afghane et de toutes les communautés d'intérêts et ainsi créer les conditions propices à l'amorce de ces négociations de paix.

Le gouvernement du Canada devrait également favoriser un mandat de paix et de réconciliation nationale pour l'envoyé spécial des Nations Unies en Afghanistan.

Renforcement du rôle des Nations Unies

Les témoignages recueillis par le Comité mettent en évidence deux choses à propos du rôle des Nations Unies en Afghanistan. Premièrement, l'ONU joue un rôle très important qui pourrait s'étendre dans le contexte d'un soutien aux négociations politiques. Deuxièmement, l'ONU n'a pas joué son rôle aussi efficacement qu'elle aurait dû.

Le Comité a aussi entendu le témoignage du principal auteur du rapport d'Oxtam cité précédemment, Matt Waldman. Ce dernier a insisté sur la nécessité d'élaborer une stratégie nationale afghane sur le maintien de la paix dans les collectivités. Il a ajouté que « si l'ACDI contribuait, elle montrerait l'exemple et encouragerait d'autres bailleurs de fonds à en faire autant⁷⁶ ».

Reconnaissant que le Canada est un combattant en Afghanistan, des témoins qui ont à cœur l'établissement de conditions propices à l'engagement d'un processus de paix élargi, estiment que le Canada devrait se poser en défenseur de ce processus et utiliser de plus en plus ses programmes de l'ACDI et d'autres organismes pour aider à créer les conditions propices à l'engagement de ce processus, avec la collaboration du gouvernement de l'Afghanistan et des organisations de la société civile canadienne. Comme l'a expliqué Gerry Ohlsen, « il y a actuellement un vide lorsqu'il s'agit de la promotion constructive et responsable d'un règlement politique en Afghanistan. Il n'y a jamais eu de leadership, et personne n'y voit. » Toujours selon lui, « le Canada peut et devrait combler ce vide. Nous devrions prendre les devants sur nos alliés de l'OTAN, y compris les Américains, au sein de l'OTAN, au sein des Nations Unies, auprès des gouvernements régionaux, auprès du gouvernement afghan et auprès de la population afghane. Nous pouvons aider à lancer un processus de paix global⁷⁷. »

Surendrini Wijeyaratne a fait valoir que « [p]our avoir un effort plus concerté ou plus formel, il faudrait tout d'abord que le gouvernement de l'Afghanistan s'entende là-dessus. Dans la communauté internationale, le Canada peut faire ce premier pas et jouer un rôle pour favoriser certaines des réformes politiques nécessaires. Cela doit se faire très discrètement, dans les coulisses, pour établir la base d'un futur processus de paix officiel. Des discussions sont en cours en ce moment même. C'est donc maintenant qu'il faut agir d'une manière proactive pour y donner suite⁷⁸. »

De façon plus générale, voici ce qu'elle recommande :

Il n'y a pas de doute que le Canada occupe une position de leadership en Afghanistan. Nous devrions exploiter à fond cette position en faisant une promotion active de la paix. À cette fin, le Canada peut prendre quatre mesures. Il peut rééquilibrer ses stratégies diplomatique, militaire et de développement de façon à favoriser le développement et la création de conditions propices à un processus de paix en Afghanistan. Il peut encourager la communauté internationale et le gouvernement afghan à contribuer à la création de telles conditions et à coordonner les efforts actuels. Il peut favoriser un mandat immédiat de paix et de réconciliation nationale, actuellement en négociation, pour l'envoyé des Nations Unies il doit aussi appuyer une mise en œuvre renouvelée du plan d'action pour la paix, la justice et la réconciliation⁷⁹.

Comme l'a toutefois rappelé Peggy Mason, « ce n'est pas à nous de décider ici même que telle démarche convient mieux qu'une autre. Il s'agit [...] surtout d'apporter tout notre soutien, premièrement à l'idée que cette démarche est essentielle : il faut la défendre vivement, et non se contenter de mesures ponctuelles ». Elle a ajouté qu'« [e]n fait, beaucoup de projets ponctuels sont en

Quel que soit le modèle éventuellement retenu par le gouvernement de l'Afghanistan, Gerry Ohlsen est d'avis que la communauté internationale sait comment lui assurer un soutien efficace. Selon lui, en effet, « ce genre de négociation serait multidimensionnelle. Cela prendrait des années. La communauté internationale l'a fait pendant longtemps au Kosovo, en ex-Yougoslavie, au Congo, au Libéria. Nous avons acquis un savoir-faire. La communauté internationale dans son ensemble, la communauté diplomatique dans son ensemble savent comment mettre en œuvre ce genre de chose. [...] Cela peut se faire. Il faut simplement du temps et il faut de la patience et un engagement massif⁷³. »

En mars 2008, Surendrini Wijayarathne du Conseil canadien pour la coopération internationale, qui s'est rendue en Afghanistan et a mené de longues entrevues auprès de représentants afghans et internationaux en janvier et février 2008, a signalé au Comité que les « entrevues effectuées [...] en Afghanistan indiquent que des efforts de paix sont déjà en cours, même s'ils n'en sont qu'à leurs balbutiements. Actuellement, le gouvernement de l'Afghanistan et des organisations de la société civile afghane mettent en œuvre des initiatives de paix, mais elles sont décousues et ne reçoivent qu'un faible appui de la communauté internationale, ce qui limite leurs effets⁷⁴. » Elle a fait valoir au Comité qu'« avec plus de soutien et certaines réformes », les efforts actuels de rapprochement politique et de réconciliation, de dissolution des groupes armés illégitimes et, en particulier, de mise en place d'un système de justice transitionnel et de réconciliation sociale, « pourraient [...] susciter des conditions propices à un processus de paix en Afghanistan ».

Elle a indiqué que la plupart des gens qu'elle a interrogés à ce sujet préconisent « deux approches parallèles, l'une ascendante et l'autre descendante ». Selon ses propres termes,

Ils ont dit qu'il fallait travailler avec le gouvernement central pour renforcer sa capacité d'engager des pourparlers avec les groupes d'opposition afin de régler les questions de gouvernance interne et les luttes intestines au sein du gouvernement. Cela doit constituer la première priorité pour que le gouvernement soit plus fonctionnel.

Il faut en même temps un processus communautaire de consolidation de la paix au niveau de la base parce qu'un grand nombre des différends qui se produisent en Afghanistan ne sont pas nécessairement liés à l'insurrection. Il y a des différends portant sur des terres, de l'eau, des mariages et d'autres questions classiques qui, parfois, ne font intervenir qu'une seule ethnie ou une seule tribu. Il arrive aussi que les différends opposent des tribus, des ethnies ou des collectivités. Les organisations afghanes ont fait beaucoup de travail dans ce domaine. Ainsi, Oxfam International vient de publier un rapport d'après lequel la consolidation de la paix au niveau de la base — c'est-à-dire le règlement des différends locaux, l'amélioration des relations dans les collectivités, entre elles et avec le gouvernement central — peut contribuer à l'établissement de bases solides pour la paix et au renforcement de la légitimité du gouvernement dans certaines de ces collectivités⁷⁵.

pour fermer le centre de recrutement, ils vont pouvoir continuer de puiser dans ce genre de débat politique, bien que cela soit possible localement, à l'intérieur de l'Afghanistan⁶⁸.

Un an plus tard, Kamran Bokhari ajoutait la précision suivante : « Bien sûr, il y a des contacts avec les talibans. On parle beaucoup d'un règlement négocié. Qu'est-ce que cela signifie? Devons-nous négocier à partir d'une position de faiblesse relative? Allons-nous permettre à l'adversaire de dicter les conditions qui, à ce stade-ci, ne peuvent être que défavorables?⁶⁹ »

Voici ce que l'ex-diplomate canadien Gerry Ohlsen, du Groupe de 1978 et de l'Afghanistan Reference Group, avait à dire au sujet du processus :

[L']Afghanistan n'a pas besoin d'un autre accord de coulisse forcé par les élites pour sauver leur peau politique, mais c'est ce qui adviendra si la communauté internationale ne donne pas un coup de barre. Ce dont l'Afghanistan a besoin, de toute urgence, c'est d'un dialogue politique élargi, appuyé par les Nations Unies, qui engage tous les secteurs de la société et toutes les communautés d'intérêt. Ce dialogue n'a pas eu lieu à Bonn, ni à Londres. Il s'impose maintenant⁷⁰.

Même si les pourparlers ne débiteront pas immédiatement, des témoins ont fait état d'un certain nombre d'approches fondées sur les leçons tirées d'autres conflits ou inspirées de pratiques exemplaires qui pourraient aider à préparer le terrain en vue de ces pourparlers. Stefan Lehmeier, du Comité coordinateur canadien pour la consolidation de la paix et de l'Afghanistan Reference Group, a fait valoir que si les motifs des différents groupes sont très variés et exigent, par conséquent des approches différentes, « [o]n peut [...] supposer que la majorité des insurgés seront disposés à engager des pourparlers ». Il a en outre précisé ceci :

Le problème, c'est qu'il s'agit d'un très long processus. Comme vous pouvez le constater, le gouvernement central à Kaboul pose des conditions de négociations rigoureuses, et de telles conditions ont aussi été formulées par les insurgés. À ce stade-ci, ces conditions sont inconciliables. Actuellement, nous ne sommes pas en mesure de dialoguer, mais c'est là où nous devons aujourd'hui. Les enchères montent, et c'est à partir de là que nous devons amorcer le processus, et à mesure que nous progressons, je crois que nous en arriverons à l'étape où nous pourrions commencer à dialoguer et à négocier⁷¹.

Le professeur Graeme MacQueen de l'Université McMaster et de l'Afghanistan Reference Group, a pour sa part affirmé au Comité qu'« [u]n processus ce paix à phases multiples et bien planifié n'a pas à ressembler à l'habituel procédé en trois étapes du cessez-le-feu, de la négociation en face à face et de l'accord de paix. Au lieu de cela, notre processus reposerait plutôt sur le dialogue et la résolution de problèmes, la négociation et la réconciliation. Nous serions sans doute peu avisés d'entamer directement des négociations entre les chefs des principaux groupes de belligérants. Nous encourageons ainsi les marches à huis clos antidémocratiques, ce qui n'est pas ce que nous préconisons⁷². »

criminels et de ceux qui transgressent les droits de la personne; à une recherche de la vérité bien documentée; à la promotion de la réconciliation et de l'unité nationale et à la mise en place de mécanismes de reddition de comptes.

Ce programme recèle un potentiel énorme, mais il n'a été officiellement lancé qu'en décembre 2006 et il n'en est nulle part question dans le document présenté par le gouvernement afghan en janvier 2007 sous le titre « *Afghanistan : Challenges and the Way Ahead* ». Il n'en est que brièvement question dans le rapport annuel du 1^{er} mai 2007 [du Conseil de coordination et de surveillance conjoint]⁶⁵.

La question de savoir si le gouvernement de l'Afghanistan allait négocier avec les dirigeants talibans a effectivement été réglée en septembre 2007, lorsque le président Karzaï a fait une démarche inusitée en offrant publiquement de rencontrer le dirigeant taliban Mullah Omar. Le gouvernement a rejeté les conditions posées par les Talibans — comme le retrait de toutes les forces étrangères —, mais il y a évidemment lieu de se demander maintenant comment et quand les négociations pourront s'amorcer. Voici ce qu'a dit Karman Bokhari à ce sujet : « Nous avons tendance à parler de conflit militaire ou de règlement négocié comme s'il s'agissait d'une situation binaire dans laquelle tout est blanc ou noir. Ce n'est pas le cas, parce que tout conflit militaire finit par un règlement négocié. Les deux parties le savent. On ne fait pas la guerre pour l'amour de la guerre. Nous ne resterons pas en Afghanistan à long terme, simplement pour le plaisir d'occuper le pays. Nous devons aller au-delà pour comprendre de quelle façon en arriver à un règlement négocié⁶⁶. »

Interrogé à propos de la position du Canada concernant un règlement négocié, le ministre des Affaires étrangères de l'époque, Maxime Bernier, a convenu de la nécessité d'un dialogue politique, mais il a pris soin de préciser qu'« il incombe au gouvernement de l'Afghanistan de décider comment et avec qui il entend assurer une paix durable en Afghanistan. C'est un gouvernement souverain, démocratiquement élu [...] ». Si des négociations étaient entamées par le gouvernement de l'Afghanistan et qui renoncent à la violence, ce serait tant mieux pour la communauté internationale⁶⁷. »

Si l'offre du président Karzaï légitimise l'idée de négociations, certains la trouvent prématurée, tandis que d'autres y voient la preuve qu'un processus de paix ne peut s'amorcer qu'avec la seule participation du gouvernement de l'Afghanistan et des Talibans. En ce qui concerne le choix du moment, Barnett Rubin a rappelé au Comité en mars 2007 que « les gens ne rendent pas les armes lorsqu'ils croient qu'ils sont en train de gagner. En effet, dernièrement on n'a pas vu beaucoup de succès retentissants. » Il a ensuite appuyé son affirmation de la façon suivante :

D'après eux, tant qu'il y a une partie de l'Afghanistan qui n'est pas sous le contrôle du gouvernement de l'Afghanistan parce que le territoire relève des agences tribales et se trouve au Pakistan, et tant que cette région n'est pas vraiment sous le contrôle du Pakistan, et que ce dernier ne fait pas grand-chose

Troisièmement, il faut qu'il s'appuie sur la Constitution de l'Afghanistan et sur les réalisations des dernières années. [...] Aucun processus politique ne devrait exiger que ces réalisations soient compromises. Enfin, il faut que le processus soit dirigé d'une position de force, non pas comme un substitut de nos opérations militaires⁶¹.

Si certains rejettent d'entrée de jeu l'idée de « négocier avec les Talibans », bon nombre de témoins ont souligné que les insurgés ne sont pas tous de véritables « Talibans », tandis que d'autres ont pour leur part fait valoir que « les Talibans » ne forment pas un bloc monolithique. Ainsi, selon l'ex-secrétaire d'Etat aux Affaires étrangères, l'honorable Flora Macdonald, qui s'est rendue régulièrement en Afghanistan depuis mars 2001, « [...] les Talibans ne sont pas tous militants. Il y a parmi eux des gens qui souhaitent que la paix et la stabilité se rétablissent dans leur pays et qui seraient disposés à partager volontairement leur point de vue avec d'autres. Les Talibans sont un mouvement politique qui, comme tout autre mouvement politique, comporte des factions ayant des convictions très différentes les unes des autres⁶². » De même, l'ex-diplomate canadien, Scott Gilmore, fait valoir que « [n]ous mettons dans le même bateau tous les insurgés, ceux qui sont simplement mécontents et ceux qui sont des fanatiques religieux. Nous les qualifions tous de Talibans or ce n'est tout simplement pas le cas. Nous devons les séparer. Nous entendre avec certains d'entre eux et isoler les autres⁶³. »

Le gouvernement de l'Afghanistan s'est déjà doté de plusieurs mécanismes de dialogue et de rapprochement politiques. En 2005, il a mis sur pied une Commission de consolidation de la paix, aussi appelée « Commission nationale de réconciliation ». Selon Surendrin Wijeyeratne du Conseil canadien pour la coopération internationale, le gouvernement a créé cette commission, qui est toujours active dans onze provinces du pays, « pour attirer aux pourparlers de paix, souvent par des incitatifs pécuniaires, les Talibans « sympathiques » et d'autres groupes d'« opposition » [...] ». Un représentant qu'elle a interrogé lui a affirmé que la Commission avait encouragé plus de 5 000 personnes à cesser de combattre et à « réintégrer » la vie civile, mais un intervenant étranger aurait pour sa part apporté la nuance suivante : « Nous avançons que la plupart d'entre elles (les 5 000 personnes « réconciliées ») n'étaient pas des combattants, et il faudrait examiner soigneusement un motif financier⁶⁴. »

En 2005, la Commission afghane indépendante des droits de la personne a élaboré un plan d'action pour la paix, la justice et la réconciliation, assorti d'un échéancier censé prendre fin en juin 2008. Voici la description qu'en faisait, en février 2008, OXFAM International :

Le plan d'action pour la paix, la justice et la réconciliation en Afghanistan est la mesure qui vise le plus directement à renforcer la paix. Il est censé mener à la reconnaissance des souffrances de la population afghane, à l'établissement d'organes d'Etat crédibles, transparents et débarrassés de leurs éléments

Tout d'abord, un processus de réconciliation, quand il se matérialisera, devra être dirigé par le gouvernement afghan, avec l'aide de la communauté internationale, mais il devra être coordonné et dirigé par le gouvernement afghan. Ensuite, il faut que le processus soit de nature politique, qu'il ne s'intéresse pas uniquement à la sécurité ou au renseignement de sécurité.

À la première audience du Comité spécial sur la mission canadienne en Afghanistan, l'ambassadeur Kai Eide, représentant spécial du Secrétaire général des Nations Unies pour l'Afghanistan, a présenté les éléments clés d'un processus de réconciliation de la manière suivante :

En avril 2008, Nick Grono de l'International Crisis Group a lui aussi fait valoir que « [l]es insurgés n'ont pas besoin de gagner — il leur suffit de tenir le coup juste assez longtemps pour venir à bout de la volonté de la population et des pays donateurs ». Toujours selon M. Grono, « [l]'amais nous ne parviendrons à débarrasser le pays de tous les insurgés. Les militaires sont là pour créer un climat de sécurité propice à une action politique et à un travail de développement et les considérations tactiques doivent céder le pas aux considérations stratégiques⁵⁹. » De toute évidence, le volet sécurité et le volet politique doivent se compléter et se renforcer mutuellement.

Je crois qu'il est vraiment important de comprendre que ce soulèvement, à moins que ce soit une première, n'aboutira pas à une victoire militaire. La situation se réglera par un accord politique qui résoudra une partie des problèmes de ce pays. [...] Ne perdons pas de vue le fait que finalement il faudra trouver une solution politique. Elle doit se fonder, bien sûr, sur un respect approprié envers les droits de la personne, notamment ceux de la femme et des autres membres de la société. Elle doit se fonder sur une renonciation à la violence. Nous ne devons pas nous cantonner à la position qui consiste à penser qu'une réconciliation politique est impossible et que nous sommes prêts à lutter jusqu'à ce qu'il n'y ait plus de Talibans, parce que franchement, nous n'y arriverons jamais⁵⁹.

Les témoins entendus par le Comité conviennent que puisqu'il n'existe pas de solution purement militaire au conflit en Afghanistan, il faut plutôt chercher une solution politique. Voici ce qu'a dit à ce sujet M. Manley dans son témoignage :

À propos du dialogue et de la réconciliation en Afghanistan, John Manley, président du Groupe d'experts indépendant sur le rôle futur du Canada en Afghanistan, a tenu les propos suivants au Comité : « Nous ne pouvons pas gagner militairement. Nous pouvons, cependant, perdre militairement. Donc, nous ne pouvons pas envoyer l'Armée du Salut; nous devons envoyer les Forces canadiennes. Elles doivent être équipées et capables d'accomplir la mission. Mais si nous nous arrêtons à cela [...], la fin ne sera pas heureuse. Le résultat sera difficile et décevant⁵⁸. »

D'autres pays participent à l'effort, mais ils jouent un bien plus grand rôle que le nôtre, notamment dans le cas des États-Unis et de la Grande-Bretagne. Nous sommes cependant le troisième pays donateur. Nous disposons d'un levier. Nous devrions nous en servir. En fait, nous devrions insister pour qu'on nous écoute⁵⁷.

Je suis en outre persuadé que nous avons besoin d'un effort diplomatique très intense. Je ne crois pas du tout que notre effort actuel soit suffisant à cet égard. Nous devons jouer un rôle à la mesure de notre contribution. Il faut être réaliste.

Pour arriver à surmonter ce lourd héritage et à instaurer une paix véritable, il faudra un travail soutenu et de longue haleine. En plus du travail de reconstruction, dans le présent rapport, d'importantes mesures doivent aussi être prises pour améliorer le dialogue mené par les Afghans et faciliter la réconciliation à l'intérieur du pays ainsi que pour resserrer les liens diplomatiques et la coopération avec les États voisins. Voici ce qu'a dit le diplomate canadien à la retraite, Paul Heinbecker, à ce sujet :

Si l'insurrection talibane constitue la menace la plus évidente et la plus directe à la paix en Afghanistan, elle n'est pas la seule. Les causes de l'insécurité dans ce pays sont multiples : les incessants conflits avec les autres États de la région, qui ont affaibli l'État afghan; les décennies de guerre continue, notamment la guerre civile, qui ont exacerbé les divisions ethniques et autres dans le pays; les frontières poreuses et les rapports traditionnellement difficiles avec les puissances voisines, particulièrement avec le Pakistan, et la pauvreté chronique.

Mettre en place les conditions propices à un processus de paix à plusieurs niveaux

Compte tenu des sensibilités et de la culture locales, le personnel militaire canadien devrait s'acquitter de sa mission conformément à l'énoncé de la motion adoptée par la Chambre des communes le 13 mars 2008. De plus, le gouvernement du Canada devrait mettre tout en œuvre pour s'assurer que la Force internationale d'assistance à la sécurité (FIAS) en Afghanistan dirigée par l'OTAN, dans la conduite de ses opérations militaires, continue de prévenir les pertes civiles afghanes et de réduire au minimum les dommages aux biens.

Recommandation 2

mission militaire énoncé dans la motion adoptée par la Chambre des communes le 13 mars 2008 consiste à « former des forces de sécurité nationale afghanes, afin que celles-ci puissent rapidement assumer une plus grande part des efforts de maintien de la sécurité dans la province de Kandahar et dans l'ensemble de l'Afghanistan ». Dans son rapport de juin 2008, le Comité du Cabinet sur l'engagement du Canada en Afghanistan a lui aussi précisé qu'une des priorités du Canada dans la province de Kandahar sera de « [p]ermettre aux Forces nationales de sécurité de l'Afghanistan au Kandahar de renforcer la sécurité et de promouvoir la loi et l'ordre⁹⁵ ». Grâce à cette approche, la mission militaire du Canada à Kandahar devrait en principe être en mesure de renforcer la sécurité dans cette province, tout en évitant les pertes civiles et en affermissant le pouvoir du gouvernement de l'Afghanistan.

spécial adjoint du Secrétaire général de l'ONU pour l'Afghanistan et d'ambassadeur du Canada en Afghanistan, Chris Alexander a expliqué au Comité que l'opération Médusa, qui a empêché la prise de Kandahar et prouvé que les Talibans ne faisaient pas le poids contre l'OTAN dans une bataille traditionnelle, « [...] a été livrée et gagnée surtout par les Canadiens, avec le solide soutien des alliés et l'avai du Conseil de sécurité de l'ONU. L'opération a changé le climat d'insurrection dans le sud de l'Afghanistan. Elle a redonné espoir, rallié les tribus, démoralisé les Talibans. Elle a fini par donner des routes, des emplois et des projets de développement rural aux districts de Panjwai et de Zherai [...]. Bref, l'opération Médusa a permis au gouvernement afghan de reprendre l'avantage dans ce mortel affrontement des volontés avec des Talibans qui renaissaient⁵¹. »

Le Groupe d'experts Manley signale que « [s]elon de nombreux témoignages dignes de foi, la sécurité s'est détériorée de façon générale dans le Sud et l'Est de l'Afghanistan en 2006 et en 2007, y compris dans la province de Kandahar, où sont cantonnées les Forces canadiennes⁵². » En avril 2008, le général Hillier a cité des statistiques de l'OTAN selon lesquelles au-delà de 90 p. 100 des attaques ont lieu dans 10 p. 100 seulement du territoire afghan. Cependant, il a tenu à préciser que dans les dix-huit mois qui se sont écoulés depuis l'opération Médusa, les Forces canadiennes ont facilité le retour des Afghans en assurant la sécurité dans la région de Kandahar, ont aussi participé à certaines activités de reconstruction et ont marqué des progrès considérables dans la formation des forces de sécurité nationale afghanes⁵³. Le Groupe d'experts Manley s'est aussi dit d'avis que : « [...] les commandants de la FIAS et de l'armée afghane doivent prendre toutes les précautions qui s'imposent afin de respecter la culture locale et d'éviter que les opérations militaires fassent des victimes civiles⁵⁴. »

En réponse à une question au sujet des opérations interalliées avec les forces américaines n'opérant pas sous l'égide de la FIAS, le général Hillier a tenu les propos suivants : « Malgré la violence causée par les Talibans dans les zones très peuplées, la chaîne de commandement de l'OTAN, à tous les niveaux, depuis l'échelon le plus élevé jusqu'à celui du jeune soldat, quelle que soit sa nationalité, veut que les frappes aient la précision du laser pour prévenir les dommages collatéraux, si possible, et sinon, pour les réduire au minimum. » Depuis les critiques formulées par le président Karzai, le Secrétaire général des Nations Unies et d'autres, il est généralement accepté qu'il faut réduire les pertes chez la population civile afghane où l'on a dénombré, comme indiqué précédemment, au moins 1 500 victimes en 2007. Le général Hillier a signalé au Comité que « nous connaissons les conditions gagnantes. Cela n'en fait pas partie... Il faut éviter les dommages collatéraux énormes, qui nous feraient perdre l'appui de la population⁵⁵. »

Les membres du Comité divergent d'opinion au sujet de la mission confiée aux Forces canadiennes en Afghanistan, mais ils s'entendent pour dire que les Canadiens et les Canadiennes qui ont été déployés là-bas se sont acquittés de leur mission avec un extrême professionnalisme. Selon eux, le premier élément de la

Le Canada et les autres membres de la communauté internationale qui ont participé aux négociations sur l'Afghanistan menées sous l'égide de l'ONU à Bonn en décembre 2001, ont affirmé, au début de leur déclaration finale, qu'ils étaient « déterminés à mettre fin au tragique conflit en Afghanistan et à promouvoir la réconciliation nationale, une paix durable, la stabilité et le respect des droits de l'homme dans le pays⁶⁶. » Les participants aux pourparlers de Bonn ont pris acte de la situation sur le terrain et ont établi un gouvernement afghan intérimaire dont les Talibans étaient exclus, et leur déclaration finale n'était pas un accord de paix. Même si tous reconnaissent la nécessité d'une approche globale prévoyant à la fois des interventions militaires et non militaires, le fait que les combats se poursuivent et que, selon les termes du Pacte pour l'Afghanistan de janvier 2006, « [u]ne sécurité authentique demeure un préalable fondamental pour parvenir à la stabilité et au développement en Afghanistan⁶⁷ », témoigne de la priorité accordée au départ aux aspects militaires de la mission internationale. Si la reconstruction, le développement et la réforme de la gouvernance sont également nécessaires pour garantir la sécurité à long terme, l'amplification de l'action des insurgés dans le sud et dans l'est du pays a fait que les aspects militaires de la mission ont monopolisé une très large part de l'attention et des ressources.

La Force internationale d'assistance à la sécurité (FIAS) mandatée par l'ONU a d'abord été déployée uniquement à Kaboul, mais en août 2003, l'OTAN a accepté d'en prendre le commandement et dès octobre, le mandat de la FIAS a été élargi pour s'étendre à l'ensemble du pays. Au moment du sommet de l'OTAN tenu à Bucarest en avril 2008, la FIAS comptait en Afghanistan quelque 47 000 soldats provenant d'une quarantaine de pays. En date d'avril 2008, les États-Unis avaient déployés 33 000 soldats en Afghanistan, soit environ 19 000 au sein de la FIAS et quelque 14 000 dans le cadre de l'opération *Enduring Freedom* qui, pour reprendre les termes du rapport Manley, « [...] se concentre sur le contre-terrorisme⁶⁸ ».

Les Canadiens ont de quoi être fiers du travail accompli par les membres des Forces canadiennes en Afghanistan; quelque 20 000 d'entre eux y avaient servi en date d'avril 2008. Ce travail a malheureusement entraîné des coûts élevés, puisque le taux des pertes enregistré chez les militaires canadiens était « le plus élevé de la FIAS en proportion du nombre de soldats déployés⁶⁹ », soit au-delà de 80 morts, près de 300 blessés au combat et environ 400 autres blessés. Quelque 2 500 Canadiens sont toujours déployés dans la province de Kandahar qui, d'après le témoignage du général Rick Hillier recueilli par le Comité en avril 2008, est décrite par le président Karzaï comme étant « le « centre de gravité » de son pays [...] car ainsi va cette province, ainsi va le reste du pays⁵⁰ ».

Le général Hillier a affirmé au Comité que les Forces canadiennes avaient joué un rôle clé dans la province de Kandahar depuis qu'elles sont déployées là-bas, notamment lors de l'opération Médusa en 2006, qui a été le premier combat au niveau de la brigade dans l'histoire de l'OTAN. En sa qualité de représentant

PARTIE I : LE RÔLE DU CANADA EN CE QUI A TRAIT AU RÉTABLISSMENT DE LA PAIX ET DE LA SÉCURITÉ DANS LA RÉGION

La sécurité rend possible le développement; une gouvernance efficace contribue à la sécurité; le développement crée des occasions d'améliorer la sécurité et la gouvernance, sans compter qu'il décuple les bienfaits qui découlent d'une plus grande sécurité et d'une saine gouvernance. Par conséquent, il ressort de ce cercle vertueux de causes et d'effets que la sécurité est une condition essentielle d'une saine gouvernance et d'un développement durable⁴².

Rapport du Groupe d'experts indépendant sur le rôle futur du Canada en Afghanistan

[...] [L]a guerre en Afghanistan ne peut pas être gagnée en l'absence d'une action politique ou d'une action pour la paix. Pourquoi? Parce que le conflit comporte une importante composante politique, qui ne peut pas être exclusivement réglée par la guerre. La composante politique comprend au moins deux dimensions : la guerre civile dont les résultats restent incertains et l'aspect régional du conflit⁴³.

M. Seddiq Weera, conseiller principal, Commission nationale indépendante sur le renforcement de la paix et conseiller principal en matière de politiques au ministre de l'Éducation, République islamique d'Afghanistan, 14 février 2008

Il me semble que le Canada devrait plutôt profiter de son influence au sein de l'OTAN — influence gagnée très durement avec le sang des soldats canadiens, pour essayer d'obtenir l'appui de ses 26 membres — y compris la majorité des principaux pays donateurs qui assurent une présence en Afghanistan, de même que les nations qui y envoient des soldats — pour ce qu'il y a de plus urgent : un nouveau cadre politique général pour la conduite des opérations internationales en Afghanistan, cadre dont la priorité consisterait à créer les conditions d'un processus de paix complet⁴⁴.

Mme Peggy Mason, agrégée supérieure de recherche, Norman Paterson School of International Affairs, Université Carleton, 6 mars 2008

[...] [C]e processus ne sera ni canadien ni même international mais bien afghan. Il faut en effet que ce processus de négociation appartienne aux Afghans eux-mêmes. Notre rôle consiste à les soutenir, les encourager, établir des liens et faire office de catalyseur. Nous ne sommes pas nécessairement appelés à jouer un rôle de négociateur ou de médiateur, compte tenu surtout que nous sommes actuellement des combattants⁴⁵.

Gerry Ohlsen, Vice-président, Groupe de 1978, et membre de l'Afghanistan Reference Group, 29 novembre 2007

- 35 *Témoignages*, réunion 16 du FAAE, 4 mars 2008, p. 5.
- 36 On s'intéresse de plus en plus aux dimensions nécessairement régionales du processus politique d'établissement de la paix en Afghanistan. Voir par exemple les idées exposées par l'ambassadeur des États-Unis Karl Inderfurth – membre du Groupe d'étude États-Unis-Afghanistan et qui enseigne à l'Université George Washington à Washington – dans une conférence publique intitulée « A Regional Compact for Afghanistan » qu'il a donnée à l'Université d'Ottawa le 28 mai 2008.
- 37 Sur la complexité des régions frontalières, voir Thomas H. Johnson et M. Chris Mason, « No Sign until the Burst of Fire: Understanding the Pakistan-Afghanistan Frontier », *International Security*, vol. 32, n° 4, printemps 2008, p. 41-77.
- 38 *Témoignages*, réunion 19 du FAAE, 13 mars 2008, p. 6 et 15. Le professeur Jackson a dirigé le département de science politique de l'Université Carleton à Ottawa et il a aussi été conseiller du gouvernement canadien. Il est l'auteur, avec Philip Towle, de *Temptations of Power: The United States in Global Politics After 9/11*, Palgrave Macmillan, Houndmills (R.-U.), 2006.
- 39 Steven Chase, « The Afghan mission: Ottawa dampens expectations, Emerson pleads for realism, promises new benchmarks by which to measure progress », dans *The Globe and Mail*, 11 avril 2008, p. A4.
- 40 La version intégrale du rapport se trouve à l'adresse Internet suivante : <http://www.canadainternational.gc.ca/canada-afghanistan/documents/q108/index.aspx?lang=fr&highlights=file=&left=menu&right=menu>.
- 41 Gouvernement du Canada, *L'engagement du Canada en Afghanistan - Tracer la voie vers 2011*, juin 2008, p. 18. Pour connaître la réaction de l'ambassadeur de l'Afghanistan au Canada, voir Lee Berthiaume, « Kandahar Aid Focus to Hit National Programs », *Embassy*, 18 juin 2008, p. 4. Pour un commentaire d'analyse, voir aussi John Geddes, « Not a pretty picture », *Maclean's*, 23 juin 2008, p. 20-21.

20 Département d'Etat des Etats-Unis, *Country Reports on Terrorism 2007*, Office of the Coordinator for Counterterrorism, Washington, 30 avril 2008, « Afghanistan », <http://www.state.gov/s/cr/cr/cr/2007/103709.htm>. Ce rapport rédigé à la demande du Congrès signale par ailleurs qu'il y a eu 14 499 attentats terroristes dans le monde en 2007. L'Iraq (6 212) et l'Afghanistan (1 127) ont compté pour plus de la moitié du total. (National Counterterrorism Center: Annex of Statistical Information, <http://www.state.gov/s/cr/cr/cr/2007/103716.htm>).

21 Schneider, 2 avril 2008, op.cit. [traduction]
 22 Voir « The State of NATO: A ray of light in the dark defile », dans *The Economist*, 29 mars 2008, pp. 33-36. L'année 2007 n'a pas été la plus meurtrière pour les soldats canadiens en Afghanistan. En 2006, 36 d'entre eux ont été tués, ainsi que le diplomate Glyn Berry.
 23 « Afghanistan, Still in the Fight: A good week for the Taliban's propaganda machine », *The Economist*, édition électronique, 19 juin 2008.

24 *Témoignages*, réunion 23 du FAAE, 10 avril 2008, p. 9.
 25 *Témoignages*, réunion 16 du FAAE, 4 mars 2008, p. 6.
 26 « La situation en Afghanistan et ses conséquences pour la paix et la sécurité internationales », rapport du Secrétaire général, S/2008/159, <http://www.un.org/french/docs/sc/reports/2008/sqrap08.htm>.

27 *Témoignages*, réunion 18 du FAAE, 11 mars 2008.
 28 Trois de ces rapports ont été présentés au Congrès américain le 30 janvier 2008 par l'ancien candidat démocrate à la présidence, le sénateur John Kerry, ainsi que par le sénateur Norman Coleman, président du Near East and South and Central Asian Affairs Subcommittee: Conseil atlantique des Etats-Unis, *Saving Afghanistan: An Appeal and Plan for Urgent Action*, Washington, janvier 2008; Center for the Study of the Presidency, sous la coprésidence du général à la retraite James L. Jones et de l'ambassadeur Thomas Pickering, *Afghanistan Study Group Report*, Washington, 30 janvier 2008; Oxfam, *Afghanistan: Development and Humanitarian Priorities*, janvier 2008. Voir aussi le rapport de l'International Crisis Group, *Afghanistan: The Need for International Resolve*, rapport n° 145 sur l'Asie, Kaboul/Bruxelles, 6 février 2008. Le sondage annuel de l'Institut international d'études stratégiques, *The Military Balance 2008*, paru la veille, affirmait que sans un effort accru de l'OTAN et donnerait un nouvel élan à l'extrémisme islamique dans le monde (Robin Millard, « Afghanistan is lost if NATO fails, study says », *The National Post*, 6 février 2008, p. A5).

29 S/RES/1806 (2008), « La situation en Afghanistan », p. 2, <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N08/279/32/PDF/N0827932.pdf?OpenElement>.
 30 Communiqué de presse du Cabinet du Premier ministre, 8 février 2008, <http://pm.gc.ca/tra/media.asp?id=1985>.

31 *Rapport du Groupe d'experts indépendant sur le rôle futur du Canada en Afghanistan*, Ottawa, janvier 2008, communiqué, 22 janvier 2008. La version intégrale du rapport (voir surtout la Partie IV, « Le rôle futur du Canada en Afghanistan : Points à considérer et Recommandations », est accessible en ligne à http://www.independent-panel-independent.ca/pdf/Afghan_Report_web_f.pdf.

32 *Rapport du Groupe d'experts indépendant sur le rôle futur du Canada en Afghanistan*, 2008, p. 44.
 33 Le texte intégral du Pacte et la description officielle des engagements du Canada à son égard figurent à http://www.canada-afghanistan.gc.ca/cip-pic/cip-afghanistan/library/contrib_and-fr.asp.

Témoignages, réunion 8 du FAAE, 11 décembre 2007, p. 3.

- 9 Mémoire présentée le 18 novembre 2007, p. 2 et notes 6 et 10, accessible en ligne à <http://www.independent-panel-independent.ca/pdf/Submission-112.pdf>. [traduction] M. Petrokakis, un réserviste, a occupé pendant des années les fonctions de vice-président Marketing au sein d'une société internationale de télécommunications ayant des intérêts dans plus de 75 pays. On l'a sorti de la retraite en 2003, on lui a remis un uniforme et on en a fait le représentant du Canada et du chef d'état-major de la Défense au Quartier général de l'OTAN pour l'Afghanistan. Il a aussi contribué à la mise sur pied du système d'évacuation des blessés en passant par l'Allemagne. Le texte intégral de son mémoire a été publié par la suite dans la revue *Esprit de corps*, vol. 14, n° 38, janvier 2008, p. 8-9.
- 10 Robert D. Crews et Amin Tarzi, « Introduction », dans *The Taliban and the Crisis of Afghanistan*, sous la direction de Crews et Tarzi, Harvard University Press, Cambridge et Londres, 2008, p. 15. [...] Le professeur Crews travaille au département d'histoire de l'Université Stanford. Il est l'auteur de *For Prophet and Tsar: Islam and Empire in Russia and Central Asia*. Le professeur Tarzi est le directeur du département des études sur le Proche-Orient de l'Université du Corps des Marines des États-Unis.
- 11 Ancienne secrétaire d'État aux Affaires extérieures du Canada, Mme MacDonald a fondé l'organisme appelé Future Generations Canada.
- 12 Joylon Leslie, « A Short History of Afghanistan », dans *The London Review of Books*, vol. 30, n° 6, 20 mars 2008, p. 41.
- 13 C'est le cas, notamment, de l'étude classique menée par Ahmed Rashid, *Taliban: Militant Islam, Oil and Fundamentalism in Central Asia*, Yale University Press, New Haven, 2000, et de l'ouvrage plus récent écrit sous la direction de Robert Crews et Amin Tarzi, *The Taliban and the Crisis of Afghanistan*, 2008, cité précédemment. Rashid décrit le « Grand Jeu », version années 1990, à la partie III de son étude. Dans sa conclusion sur l'avenir de l'Afghanistan, qu'il a écrite avant le 11 septembre, il dit que le conflit laisse le monde complètement froid : « Le monde a tourné le dos à l'Afghanistan et impute à l'État afghan la responsabilité de la guerre civile, la fragmentation ethnique et de la polarisation. Le pays a cessé d'exister en tant qu'État, et lorsqu'un État n'est plus viable, c'est toute sa société civile qui est détruite. » (p. 207) Pour en savoir plus sur la version post-11 septembre du « Grand Jeu », voir Crews et Tarzi 2008, « Epilogue », p. 314 et suivantes.
- 14 Pour plus de contexte, voir notamment deux ouvrages de Steve Coll, président de la New from the Soviet Invasion to September 10, 2001, New York, Penguin Books, 2005, et *The Bin Ladens: An Arabian Family in the American Century*, New York, Penguin Books, 2008.
- 15 *Témoignages*, réunion 16 du FAAE, 4 mars 2008, p. 5.
- 16 *Témoignages*, réunion 22 du FAAE, 8 avril 2008, p. 9. Waldman a déjà été conseiller en matière de défense et d'affaires étrangères du Parlement britannique et du Parlement de l'Union européenne.
- 17 Crews et Tarzi, « Introduction », *The Taliban and the Crisis of Afghanistan*, 2008, p. 13 et 9. [traduction]
- 18 Schneider, « Strategic Chaos and Taliban Resurgence in Afghanistan », témoignage devant le Sous-comité sur le Proche-Orient et le Sud asiatique du Comité des affaires étrangères de la Chambre des représentants des États-Unis, à Washington, le 2 avril 2008, <http://www.crisisgroup.org/home/index.cfm?id=5370&l=1>. [traduction]
- 19 Joylon Leslie, « Money, Lots of Money », dans *The London Review of Books*, vol. 30, n° 6, p. 42. La nouvelle édition de *Afghanistan: The Mirage of Peace*, ouvrage écrit par Leslie en collaboration avec Chris Johnson, devrait paraître en septembre 2008. [traduction]

passé de 1,3 à 1,9 milliard de dollars. On y annonce aussi une concentration de l'aide du Canada dans la province de Kandahar, dont la part des activités futures passe de 17 à 50 p. 100. Le rapport décrit les priorités et les objectifs du Canada et conclut en disant : « Le prochain rapport trimestriel qui sera présenté cet automne énoncera les indicateurs destinés à aider le Parlement et les Canadiens à mesurer les progrès accomplis à cet égard. Les rapports ultérieurs [qui] suivront seront axés sur l'évaluation de ces progrès à partir d'indicateurs qui seront utilisés jusqu'en 2014¹⁴ ». Dans la mesure du possible, ces rapports doivent contenir des évaluations des résultats franches et détaillées qui pourront être étudiées par le Parlement.

Recommandation 1

Compte tenu des décisions de la Chambre des communes et du premier rapport trimestriel présenté à la Chambre le 10 juin, le gouvernement du Canada devrait continuer ses efforts en vue de communiquer au Parlement une politique cadre concernant l'engagement pluriannuel du Canada en Afghanistan à l'appui des jalons dont a convenu la communauté internationale dans le Pacte pour l'Afghanistan 2006-2011. Les ajustements nécessaires à cette politique cadre canadienne devraient être expliqués sans tarder au Parlement et à la population canadienne. Les futurs rapports trimestriels sur la mise en œuvre des objectifs de la politique canadienne en Afghanistan devraient inclure, dans toute la mesure du possible, une évaluation franche et détaillée, fondée sur les résultats, de la contribution du Canada au respect des jalons et des délais dont a convenu la communauté internationale. Ces rapports devraient aussi faire le point sur les coûts financiers de l'engagement du Canada en Afghanistan.

le Pakistan, entre autres pour régler l'épineux problème de la frontière entre les deux pays³⁷;

- pour mater l'insurrection sur le territoire afghan, il faut une stratégie intégrant également la diplomatie, le développement, la démocratie, la primauté du droit et la saine gouvernance, ainsi que la réconciliation, entre les tribus et à l'intérieur de chacune;

- les interventions militaires et non militaires du Canada en Afghanistan doivent avoir pour but ultime de permettre à l'État afghan de se doter de tous les éléments de la sécurité – notamment par une réforme de l'armée, de la police, des tribunaux et du système correctionnel – et d'offrir par ailleurs à la population les autres services essentiels sur tout son territoire;
- le Canada ne veut pas maintenir indéfiniment des effectifs militaires en sol afghan, mais il doit être prêt à prolonger sa présence en Afghanistan pour atteindre le but énoncé ci-dessus;

- le Canada doit exposer clairement à la population canadienne ses objectifs stratégiques en Afghanistan.

Il reste encore du travail à faire en regard de chacun de ces points, le dernier en particulier. Le professeur Robert Jackson, un Canadien occupant les fonctions de directeur du département des relations internationales à l'Université de Redlands, en Californie, a fait ressortir plusieurs points au cours de son témoignage devant le Comité, le jour même où la Chambre des communes adoptait la motion sur l'Afghanistan, en finissant par conclure que « [quel que soit l'objectif poursuivi – et nous devons arriver à le définir³⁸], nous devons établir notre politique en fonction de cet objectif, et non l'inverse³⁹ ».

Les divisions incessantes dans l'opinion publique canadienne prouvent que la situation n'est pas aussi claire qu'elle le devrait. La création, le 10 avril 2008, d'un Comité spécial de la Chambre des communes sur l'Afghanistan (où siègent quatre des membres du Comité), conformément aux motions présentées à la Chambre le 13 mars et le 8 avril 2008 (la seconde ayant été adoptée à l'unanimité), aidera à renforcer le processus d'information, de surveillance et de reddition de comptes. Dans ce contexte, le présent Comité est d'avis que le gouvernement doit être plus disposé à fournir des détails sur sa politique cadre en prévision d'un engagement à long terme en Afghanistan.

En sa qualité de président du Comité du Cabinet sur l'Afghanistan, le ministre David Emerson a déclaré le jour même de la création du Comité spécial, que le gouvernement commencerait à publier des rapports trimestriels sur l'évolution de la mission canadienne en Afghanistan³⁹. Le 10 juin, M. Emerson, ministre des Affaires étrangères, a déposé à la Chambre des communes le premier de ces rapports, intitulé *L'engagement du Canada en Afghanistan - Tracer la voie vers 2014*⁴⁰. Fait notable, on annonce dans ce rapport une augmentation substantielle du total de l'aide canadienne au développement et à la reconstruction en Afghanistan pour la période 2001-2011, total qui

fait, nous avons activement cherché les domaines où nous pouvions le mieux utiliser nos ressources, par exemple là où nos efforts en matière de sécurité contribueraient à doter le pays d'une capacité de gouverner, ou là où nos projets de développement aideraient à instaurer un climat de plus grande sécurité³⁴.

L'Afghanistan étant un pays souverain membre des Nations Unies, les pays qui lui fournissent de l'aide et y envoient des troupes doivent rendre compte à son gouvernement élu de leurs actions sur son territoire. Le gouvernement canadien doit aussi justifier devant le Parlement du Canada et la population canadienne ses actions et ses dépenses en Afghanistan.

Tout cela est plus facile à dire qu'à faire. Le colonel Milke Capstick, l'ancien chef de l'ACS—A, a ramené brusquement le Comité à la réalité. Il est important de prendre des engagements, encore faut-il les tenir. Or, l'application du Pacte, qui définit les rôles de chacun dans les domaines importants de la sécurité, du développement économique et social, de la gouvernance, de la primauté du droit et du respect des droits de la personne, ne s'est pas déroulée aussi bien que prévu. Voici ce que le colonel Capstick a déclaré au Comité au début de mars 2008 :

Cette Conférence de Londres a été un autre grand moment d'optimisme. Pour la première fois depuis la chute du régime des talibans, il existait un langage commun et un cadre stratégique reconnu à la fois par l'Afghanistan et par la communauté internationale. Des engagements ont été pris, des promesses ont été faites, et tous les espoirs étaient permis, mais pas pour longtemps. Quelques mois plus tard, le manque de vision stratégique et l'absence quasi totale de cohésion entre les instances internationales présentes à Kaboul ont commencé à ébranler les chances de succès du Pacte et de la Stratégie intermédiaire [Stratégie nationale de développement de l'Afghanistan].

Ce manque de cohésion compromet toute l'entreprise de construction d'un État démocratique. Pour dire les choses sans détour, on peut perdre la mission afghane sur Kaboul. [...]

Certains des États les plus puissants représentés à Kaboul, de même que certains des plus importants organismes de développement international, nuisent systématiquement à toute possibilité de leadership de l'ONU en insistant pour servir leurs intérêts nationaux et mettre en œuvre leurs priorités organisationnelles au lieu de s'en tenir au programme élaboré dans le Pacte³⁵.

Il est impossible, dans un court rapport, de rendre compte de tous les témoignages qui ont été reçus, y compris des nuances et parfois des différences de ton et de perspective. Le Comité a cependant dégagé certains points qui font pratiquement l'unanimité parmi les témoins. En voici quelques-uns :

- il faut adopter à l'égard de l'Afghanistan une démarche globale, à long terme et durable qui ne se limite pas à des opérations militaires;
- la stabilité de l'Afghanistan en tant que démocratie en devenir passe aussi par une solution régionale³⁶ faisant intervenir tous ses voisins, notamment

lesquelles doit composer l'ACDI [...] Si l'on fait exception de la distribution des fonds, les employés de l'ACDI à Kandahar se rendent rarement à l'extérieur de leur base, ce qui s'explique entre autres, d'après ce que l'on nous a dit, par les règles de sécurité rigoureuses qu'impose l'administration centrale de l'ACDI ici même au Canada. [...] Il est peu logique d'affecter des professionnels courageux et talentueux à Kandahar pour ensuite les empêcher de rencontrer sur une base régulière les gens qu'ils sont censés aider. Nous avons pris acte du courage et du professionnalisme des civils en poste à Kandahar. Cependant, il n'en demeure pas moins que l'EPR dirigée par les Canadiens à Kandahar montre les mêmes signes de fragmentation et de coordination lacunaire qui sont caractéristiques de l'ensemble du programme d'aide internationale au développement en Afghanistan. [...] Nous estimons aussi que l'équipe provinciale de reconstruction devrait dès que possible être dirigée par des civils. (p. 29)

Les membres du Groupe croient aussi que les programmes civils canadiens n'ont pas encore atteint l'envergure ni la profondeur nécessaires pour avoir des répercussions significatives [...] Il est essentiel de corriger les déséquilibres, au chapitre du financement et du personnel, entre l'imposante mission militaire canadienne en Afghanistan et la mission civile nettement plus modeste qui œuvre à la reconstruction, au développement et à la gouvernance. (p. 31-32)

La mise sur pied de groupes de travail ministériels distincts ne règlera pas le problème du manque de coordination des activités canadiennes. Les mesures de coordination donneraient de meilleurs résultats et se traduiraient par une plus grande cohérence à l'échelle du gouvernement si elles relevaient du premier ministre, avec l'appui d'un comité du Cabinet et d'un seul et unique groupe de travail se consacrant à temps plein à ce dossier. Pour que le Canada puisse s'acquitter de ses engagements touchant l'Afghanistan, il faut imprimer une force politique comme seul un premier ministre peut le faire. (p. 32)

Le gouvernement a donné son accord de principe au rapport et mis sur pied le groupe de travail susmentionné relevant du Bureau du Conseil privé pour secondier le nouveau Comité du cabinet sur l'Afghanistan, composé de cinq membres, sous la présidence du ministre des Affaires étrangères, David Emerson (anciennement ministre du Commerce international). Bon nombre des recommandations contenues dans le rapport Manley ont été incluses dans la motion du gouvernement sur l'Afghanistan adoptée par la Chambre des communes le 13 mars 2008. Cette motion réitère également le besoin d'une meilleure communication avec le Parlement et les Canadiens, ce sur quoi insistait la dernière recommandation du rapport du Groupe d'experts, à savoir :

Que le gouvernement présente plus fréquemment à la population des rapports plus francs sur les événements qui se déroulent en Afghanistan, qu'il fournisse d'autres évaluations du rôle du Canada et qu'il se concentre davantage sur les démarches diplomatiques et les efforts de reconstruction, parallèlement au volet militaire.³²

Il y a de nombreuses responsabilités en jeu. D'une façon générale, toutes les parties, dont le gouvernement afghan, qui est tenu de rendre compte à ses citoyens, doivent se soumettre aux standards fixés par le Pacte pour l'Afghanistan 2006³³, autour duquel s'articule la politique actuelle du Canada. Le ministre des Affaires étrangères, l'honorable Maxime Bernier, l'a d'ailleurs expliqué au Comité : « Le Pacte de l'Afghanistan fait de la sécurité, de la gouvernance et du développement trois piliers qui sont tout aussi essentiels les uns que les autres. Du reste, les trois se soutiennent mutuellement. L'approche du gouvernement du Canada illustre parfaitement cette interdépendance. De

à ce poste avait été annoncée le 7 mars 2008, le Conseil de sécurité de l'ONU se dit « de nouveau préoccupé par l'état de la sécurité en Afghanistan, en particulier par la multiplication des actes de violence et de terrorisme qui sont le fait des talibans, d'Al-Qaïda, des groupes armés illégaux, de criminels et de trafiquants de drogues, et par les liens de plus en plus forts entre les activités terroristes et les drogues illégales, qui font peser des menaces sur la population locale, y compris les enfants, les forces nationales de sécurité et le personnel militaire et civil ». Il exprime également des inquiétudes au sujet « des conséquences dangereuses des actes de violence et de terrorisme qui sont le fait des talibans, d'Al-Qaïda et d'autres groupes extrémistes sur l'aptitude du gouvernement afghan à garantir la primauté du droit, à assurer au peuple afghan la sécurité et les services essentiels et à veiller à l'amélioration de la situation des droits de l'homme et des libertés fondamentales et leur protection²⁹ ».

Le Groupe d'experts indépendant sur le rôle futur du Canada en Afghanistan avait entièrement accès à toute l'information gouvernementale, ayant pour secrétaire M. David Mulroney, alors sous-ministre délégué des Affaires étrangères et du Commerce international et chef du Groupe de travail interministériel sur l'Afghanistan créé en mai 2007, et nommé au début de février 2008 sous-ministre responsable d'un groupe de travail du Bureau du Conseil privé sur l'Afghanistan, ayant pour fonction de travailler « en étroite collaboration avec M^{me} Susan Cartwright, conseillère de la politique étrangère et de la défense auprès du Premier ministre³⁰ ». Le rapport du Groupe³¹ était particulièrement acerbe à propos des efforts déployés jusque-là et des stratégies employées par le Canada en Afghanistan, notamment à l'endroit du processus de coordination interministérielle comme tel. En font foi les extraits suivants :

Nous nous efforçons de venir en aide à un pays dont l'histoire récente est une suite ininterrompue d'événements tragiques et dont les perspectives demeurent sombres. Il n'y a pas de réponse simple à la question du rôle futur du Canada [...] Cette question est d'autant plus complexe que nous avons accepté la responsabilité de combattre une insurrection dans une province dangereuse de l'Afghanistan sans véritablement tenir de débat politique et public. Or, l'insurrection n'a pas été matée, tant s'en faut. (Avant-propos du président, p. 3)

Disons-le sans ambages, depuis le début de la présence canadienne en Afghanistan, les gouvernements n'ont pas su entretenir des communications équilibrées et franches avec la population pour exposer les raisons de la participation du Canada et les risques, les difficultés et les résultats attendus. (p. 22)

Le Groupe est fermement convaincu que le gouvernement de l'Afghanistan et les pays membres de la FIAS doivent avant tout concevoir une stratégie beaucoup plus unifiée et cohérente en matière de sécurité, pour ensuite établir des critères pratiques et vérifiables permettant de mesurer et d'analyser les résultats de cette stratégie. (p. 13)

[L']Afghanistan reste un pays très pauvre, où trop de gens vivent encore dans l'insécurité [...] La discrimination fondée sur le sexe est une réalité toujours bien présente : le taux d'analphabétisme s'établit à 87 % chez les femmes, contre 57 % chez les hommes. Par ailleurs, l'Afghanistan affiche l'un des plus hauts taux d'infection tuberculeuse au monde, un autre indicateur courant de pauvreté grave. (p. 21)

[...] le programme canadien d'aide à l'Afghanistan a été entravé, non seulement par les risques liés à la sécurité à Kandahar, mais aussi par les contraintes administratives avec

Leslie, qui habite à Kaboul, il ne faut pas se contenter de fournir encore plus d'aide puisque « la cause première de désaffection de la population en Afghanistan est l'incapacité du gouvernement et de ses alliés internationaux d'assurer un degré élémentaire de sécurité¹⁹ ». D'après des sources officielles américaines, on a dénombré environ 140 attentats suicides en 2007, qui ont fait un grand nombre de victimes parmi les civils²⁰. Le pire attentat suicide de toute l'histoire de ce pays est survenu en février de cette année près de Kandahar. De manière plus générale, sur la question des conséquences de l'insurrection, M. Schneider a tenu ces propos devant le Comité du Congrès américain :

L'Amiral Mike Mullen, président des chefs d'état-major combinés, a indiqué au cours d'un témoignage fourni plus tôt cette année que les attentats suicides à la bombe étaient en hausse de 27 p. 100 en 2007 par rapport à 2006. Il aurait dû ajouter qu'ils ont augmenté de 600 p. 100 par rapport à 2005 et que l'ensemble des attentats commis par les insurgés a augmenté de 400 p. 100 depuis 2005.

Le Secrétaire général de l'ONU a signalé le mois dernier que 40 convois de nourriture pour le Programme alimentaire mondial ont été pillés en 2007, que 130 attentats ont été commis contre les différents programmes d'aide humanitaire, que 40 travailleurs humanitaires ont été tués et 89 autres ont été enlevés.

Le conflit a fait 8 000 morts en 2007, dont 1 500 dans la population civile²¹.

L'année dernière a aussi été la plus meurtrière pour la force internationale : 230 morts, parmi lesquels 29 Canadiens²². En outre, en mai 2008, pour la première fois depuis 2003, plus de soldats étrangers sont morts en Afghanistan qu'en Irak²³.

Le moins que l'on puisse dire, c'est que la sécurité demeure une priorité et une condition préalable au progrès en Afghanistan. Malgré quelques progrès accomplis au chapitre de la formation de l'Armée afghane et le fait que les actes de violence soient concentrés dans certaines régions, surtout dans le sud du pays, le chef d'état-major de la Défense du Canada, le général Rick Hillier, a parlé d'une augmentation des attentats « aveugles » commis par les insurgés, en reconnaissant que « la menace directe [pour les Canadiens et les autres forces de la coalition, ainsi que pour les civils afghans] est toujours très réelle » et que « la situation est toujours délicate » en ce qui concerne la sécurité pour les civils afghans et ceux venus d'ailleurs qui œuvrent au développement dans le sud²⁴.

D'une façon plus générale, pour reprendre les paroles prononcées par le colonel Capstick devant le Comité, « [l]e besoin le plus urgent, celui que citent tous les rapports sans exception, est celui de la sécurité humaine²⁵ ». Le dernier rapport (6 mars 2008) du Secrétaire général de l'ONU au Conseil de sécurité de l'ONU²⁶, le rapport de janvier 2008 du Groupe d'experts indépendant sur le rôle futur du Canada en Afghanistan, et les témoignages devant le Comité de son président John Manley et de deux autres membres de ce groupe²⁷, ainsi que les rapports internationaux subséquents sur la situation en Afghanistan²⁸, reprennent tous essentiellement le même message.

Dans sa résolution 1806, adoptée le 20 mars 2008, qui prolonge et renforce le mandat de la Mission des Nations Unies en Afghanistan et celui du représentant spécial du Secrétaire général de l'ONU en Afghanistan, le Norvégien Kai Eide, dont la nomination

Pour les observateurs de l'extérieur, l'Afghanistan, avec toutes ses particularités et les conditions qui y règnent, constitue un véritable imbroglia. Matt Waldman, conseiller en matière de politiques en Afghanistan pour Oxfam International, a indiqué dans son témoignage, le 8 avril 2008, que « l'Afghanistan est une société incroyablement locale », si bien qu'il faut troquer l'approche descendante en faveur d'une approche axée sur les réalités locales et nationales⁶. Crews et Tarzi parlent de la « diversité humaine extraordinairement complexe » de l'Afghanistan. En tentant d'expliquer la rémanence du phénomène des talibans, de leur résurgence sous la forme d'un mouvement néo-taliban menaçant qui « continue de modeler les politiques de l'Afghanistan, de ses voisins et du monde extérieur », ces auteurs font mention d'« insurrections multiples et distinctes⁷ ». D'autres spécialistes soulignent les variations entre tribus géographiquement séparées et au sein même de ces tribus, ainsi que les conflits entre factions que l'on observe sur le terrain.

Certes, l'Afghanistan et les Afghans ont beaucoup souffert de dizaines d'années de guerre et d'instabilité. Il faut absolument sortir le pays de ces terribles ornières. En cette septième année d'opérations militaires et non militaires menées par la communauté internationale en Afghanistan après les attentats du 11 septembre, les Afghans doivent percevoir une véritable amélioration de leurs conditions de vie et de leur sécurité personnelle. Il y a eu beaucoup de discussions et les avis restent partagés quant au bilan de l'intervention en Afghanistan, et c'est ce qui ressort des témoignages parfois contradictoires entendus par le Comité.

Les avis que nous avons entendus sur la situation en Afghanistan étaient partagés, suivant le degré d'optimisme de leurs auteurs. Le Comité a écouté attentivement les vues de chacun sur la situation actuelle et les perspectives d'avenir de l'Afghanistan. Dans le présent rapport, il s'intéresse surtout à la façon dont le Canada peut le mieux aider le peuple afghan. De manière pragmatique, il faut être pleinement conscient du fait que la situation évolue constamment et que tout progrès accompli n'est pas irréversible. Nous pouvons démontrer notre ferme volonté d'aider, sans toutefois minimiser l'ampleur du défi qui nous attend.

Mark Schneider, de l'International Crisis Group, l'a exprimé en ces termes au cours d'un récent témoignage devant un sous-comité du Comité des affaires étrangères de la Chambre des représentants des États-Unis :

Six ans et demi après le début de l'intervention en Afghanistan, l'ONU et le gouvernement afghan constatent quelques améliorations, dont l'élection démocratique d'un gouvernement, le retour à l'école de deux millions de femmes et l'accès à des soins de santé élémentaires offert à un gros pourcentage de la population. Sauf que l'Afghanistan se classe toujours au 174^e rang, sur 178 pays, à l'indice du développement humain du PNUD¹⁸.

La population de l'Afghanistan, fait observer Barnett Rubin, est la plus jeune au monde (57 p. 100 des habitants ont moins de 18 ans). L'éducation et la création d'emplois sont donc des enjeux majeurs. La majorité des Afghans vivent dans des régions rurales, dans des conditions d'extrême pauvreté. Ils sont analphabètes, ils n'ont pas l'électricité et manquent souvent d'autres services de base. Mais, comme l'a fait remarquer Joylon

L'histoire de l'Afghanistan est marquée par la violence; rarement ce pays a-t-il vécu en paix. En 1964, les Afghans se dotent d'une constitution moderne (qui transforme la monarchie constitutionnelle en monarchie parlementaire), mais le roi Zahir Chah est victime d'un coup d'État en 1973, à la suite duquel on proclame la république. La monarchie ne sera jamais rétablie, même après les périodes de turbulence coïncidant avec la férule communiste, l'occupation soviétique, la guerre civile, la montée au pouvoir des talibans et l'échec de leur « émirat » islamiste en 2001. Approuvée par la Loya Djirga au début de 2004, la nouvelle constitution afghane (la sixième depuis 1923), faisant de l'État afghan une « république islamique », s'inspire beaucoup de celle de 1964.

L'Afghanistan présente différents visages et y interviennent une foule d'acteurs et de facteurs. Les talibans, qui commencent à se manifester au cours de la guerre civile avec les moudjahidines au lendemain de l'occupation soviétique, s'emparent de Kaboul en 1996 sans toutefois parvenir à contrôler tout le pays. Leur régime est plus compliqué qu'il n'y paraît, explique Ahmed Rashid dans son étude originale ayant pour titre *Taliban: Militant Islam, Oil and Fundamentalism in Central Asia*, publiée en l'an 2000. Seulement trois États membres de l'ONU l'ont jamais reconnu (Pakistan, Arabie saoudite et Émirats arabes unis). La communauté internationale exerce des pressions croissantes sur le régime pour que celui-ci renonce à offrir un sanctuaire aux dirigeants d'Al-Qaïda et à abriter des camps d'entraînement de terroristes, notamment après que le chef d'Al-Qaïda a appelé à un djihad international contre les États-Unis à partir du territoire afghan au début de 1998, après des attentats terroristes contre des intérêts américains et après que les outrages commis par les talibans aient fait surface¹⁴.

À ce moment-là, la politique étrangère du Canada porte à l'Afghanistan très peu d'attention. Évidemment, les événements tragiques du 11 septembre 2001 et l'intervention militaire multinationale subséquente menée en Afghanistan contre le régime des talibans dans le cadre de l'Opération Enduring Freedom changent radicalement la donne. Le 12 septembre 2001, l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN) invoque pour la première fois de son histoire les dispositions de l'article 5 du Traité de l'Atlantique Nord sur la défense collective. L'Afghanistan grimpe alors rapidement au sommet de la liste des priorités du Canada sur la scène internationale, une place qu'il occupe depuis le début de 2006, soit depuis le déploiement dans la dangereuse province de Kandahar de nombreux effectifs militaires canadiens qui, pourvu que soient respectées les conditions énoncées dans la motion du gouvernement adoptée le 13 mars 2008, resteront dans ce pays jusqu'en 2011.

L'intervention canadienne en Afghanistan est plus qu'une mission militaire limitée dans le temps. Il s'agit plutôt d'un engagement à long terme dans ce pays qui exige une action concertée de tous les intervenants du gouvernement du Canada dans les secteurs notamment de la défense, de la diplomatie, du développement et de la gouvernance démocratique. Au cours de son témoignage devant le Comité, le colonel Mike Capstick, qui a dirigé en 2005-2006 l'Équipe consultative stratégique — Afghanistan (ECS—A) à Kaboul, a dit, en parlant du rôle futur du Canada en Afghanistan que c'est « sans aucun doute, le plus important débat de politique étrangère auquel le Canada ait été appelé à participer, de toute ma vie¹⁵ ».

L'Afghanistan est peut-être le pays le plus riche en nuances au monde, ce qui le rend pratiquement inclassable [...] Très peu d'autorités peuvent se vanter d'avoir une connaissance approfondie de ce pays. Font partie de ce cercle très restreint quelques théoriciens qui ont consacré toute leur vie à l'étude de cette région et de ce pays [...]. Les anthropologues des cultures qui comprennent les rapports changeants entre les tribus d'Asie centrale et la dynamique des conflits au sein de la paysannerie [...] et ceux et celles qui entretiennent des rapports intimes avec ce pays [...] Durant les trois années, entre 2003 et 2006, pendant lesquelles j'ai effectué plus de 30 voyages en Afghanistan en rapport avec la mission, j'ai été étonné de constater le peu de connaissances [...].

George Petrolekas, « The Future of Canada's Role in Afghanistan », mémoire présenté au Groupe d'experts indépendant sur le rôle futur du Canada en Afghanistan⁹

Faute de données de recensement récentes et complètes et d'un consensus sur le mode de recensement des groupes, les spécialistes situent entre cinquante et deux cents le nombre de groupes ethniques présents en Afghanistan. Les anthropologues ont cependant constaté qu'un grand nombre d'Afghans ne s'identifient pas nécessairement à telle ou telle catégorie. Leurs allégeances varient beaucoup au fil des ans, au gré des contextes politiques et sociaux.

Robert Crews et Amin Tarzi, *The Taliban and the Crisis of Afghanistan*, 2008¹⁰

Les Canadiens doivent essayer de mieux comprendre la complexité du peuple afghan et la diversité de ses religions, de ses idéologies et de ses ethnicités. Ce sont ces aspects qui façonnent la psyché nationale et constituent la racine de la plupart des discordes internes. Il est important de s'informer auprès des Afghans eux-mêmes et de se renseigner sur leurs capacités. J'espère que le Canada et les Canadiens le feront.

L'honorable Flora MacDonald, *Témoignages*, FAAE, réunion 19, 13 mars 2008, p. 2¹¹

Les spécialistes de l'Afghanistan s'entendent pour dire qu'on ne peut comprendre la situation actuelle de ce pays et ses perspectives d'avenir sans connaître un peu son histoire singulière et les événements qui ont conduit au 11 septembre. L'Afghanistan commence à exister, en tant que territoire bien défini, au milieu du XVIII^e siècle, mais il lui faut attendre le Traité de 1921, qui mettait fin à la troisième guerre britanno-afghane, pour acquérir enfin son indépendance¹². À la fin du XIX^e siècle, l'Afghanistan est souvent considéré comme un « État tampon » en Asie centrale, entre l'empire russe et son adversaire britannique, dans ce qu'on appelait à l'époque le « Grand Jeu » que se livraient ces deux puissances en Asie centrale et au Proche-Orient. Certains disent aujourd'hui qu'au cours des dernières décennies, l'Afghanistan a retrouvé son rôle d'échiquier où s'opposent les grandes puissances et différents intérêts régionaux et internationaux¹³.

- 1 Cité dans « Afghanistan: A war of money as well as bullets », *The Economist*, 24 mai 2008, p. 38. [Traduction]
- 2 Lors de sa seconde comparution, le général Hillier a présenté une évaluation optimiste, mais soigneusement nuancée et détaillée, de la situation en Afghanistan, à la suite de la visite qu'il a effectuée au mois de mars 2008 dans ce pays et du Sommet de l'OTAN à Bucarest, en avril 2008. Voir *Témoignages*, réunion 23 du FAAE, 10 avril 2008.
- 3 Au mois de mai 2008, seuls les comités se consacrant aux questions relatives à la défense s'étaient rendus en Afghanistan, celui du Sénat quatre fois et celui de la Chambre, deux fois.
- 4 Un documentaire de deux heures de la SRC intitulé « L'Afghanistan : entre l'espoir et la peur », diffusé sur la première chaîne de Radio-Canada le dimanche de Pâques (23 mars 2008), présentait un portrait de M^{me} Chayes et de son œuvre dans la région de Kandahar.
- 5 Le document canadien annonce que l'aide au développement et à la reconstruction de l'Afghanistan sera portée à 1,9 milliard de dollars sur dix ans (2001-2011). L'Afghanistan cherchait à obtenir des donateurs des engagements de 50 milliards de dollars pour sa stratégie. Soixante-huit pays et plus de 15 organisations internationales ont participé à la Conférence de Paris, coprésidée par la France, l'Afghanistan et les Nations Unies. On en trouvera la déclaration finale à l'annexe III. Les donateurs ont promis environ 20 milliards de dollars américains d'aide additionnelle à l'Afghanistan. La conférence a été précédée du Forum de la société civile et du secteur privé qui s'est tenu aussi à Paris, le 24 mai. On trouvera un complément d'information à ce sujet sur le site <http://www.diplomatie.gouv.fr/en/country-files/156/afghanistan-498/international-conference-in-support-of-afghanistan-paris-12th-june-2008-6366/index.html>. (Voir aussi Cyril Vanier et Armen Georgian, « Donors led by the United States pledge about \$20 billion in aid to Afghanistan on Thursday but said Kabul must do more to fight corruption », Reuters, 12 juin 2008.)
- 6 http://www.un.org/french/documents/view_doc.asp?symbol=S%2F2006%2F90&Submit=Rechercher&Lang=F.
- 7 <http://www.un.org/News/Press/docs/2006/scs641.doc.htm>;
<http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N06/244/82/PDF/N0624482.pdf?OpenElement>.
- 8 République islamique d'Afghanistan, *Afghanistan National Development Strategy (2008-2013)*, Kaboul, avril 2008, http://www.diplomatie.gouv.fr/en/lMG/pdf/Afghanistan_National_Development_Strategy_eng.pdf. (Voir aussi John Hemming, « Calls to back \$50 bn Afghanistan aid plan », Kaboul, Reuters, 22 mai 2008.)

vidéoconférence depuis Kandahar⁴. Comme il est souligné dans l'introduction ci-dessous, l'Afghanistan est un pays en évolution extrêmement compliqué et, pour mieux le comprendre, il faut de longs et patientes efforts.

L'une des tâches les plus difficiles auxquelles les décideurs canadiens aient eu à faire face sur le plan de la politique internationale au cours des dernières décennies aura été de définir le rôle du Canada en Afghanistan. Le présent rapport se situe dans le prolongement du rapport préliminaire du Comité intitulé *La politique internationale du Canada mise à l'épreuve en Afghanistan*, déposé à la Chambre des communes le 28 janvier 2008. Il prend également en considération le rapport de janvier 2008 du Groupe d'experts indépendant sur le rôle futur du Canada en Afghanistan (communément appelé le rapport Manley), de même que la motion du gouvernement sur l'Afghanistan adoptée par la Chambre des communes le 13 mars 2008, dont le texte intégral est reproduit à l'appendice I.

Il n'y a rien de statique en ce monde et l'agitation qui secoue l'Afghanistan nécessite une surveillance de tous les instants. Nous nous sommes efforcés le plus possible d'intégrer à notre réflexion les faits nouveaux qui concernent la question comme le premier rapport trimestriel du gouvernement du Canada au Parlement intitulé *L'engagement du Canada en Afghanistan – Tracer la voie vers 2011* et présenté à la Chambre des communes le 10 juin dernier, la nouvelle Stratégie nationale de développement de l'Afghanistan (2008-2013) du gouvernement afghan et la Conférence internationale de soutien à l'Afghanistan tenue à Paris le 12 juin 2008⁵. Le présent rapport n'a donc pas la prétention d'être le dernier à porter sur la politique du Canada à l'égard de l'Afghanistan. Au lieu d'y examiner en profondeur toutes les questions possibles, le Comité s'est concentré sur trois objectifs fondamentaux qu'il lui paraît essentiel d'atteindre si on veut obtenir, à long terme, des résultats positifs durables pour les Afghans : instaurer un degré élémentaire de sécurité et une paix durable, mener à bien des initiatives de reconstruction et de développement au profit des Afghans et créer des institutions de gouvernance qui permettront l'émergence et la survie d'une démocratie afghane plus stable.

Ces objectifs sont au cœur même du *Pacte pour l'Afghanistan*⁶, une feuille de route pour les cinq années suivant l'adoption du *Pacte* et se terminant à la fin de 2010, sur laquelle s'étaient entendus l'Afghanistan, 49 autres pays participants, dont le Canada, ainsi que 10 organisations internationales à la Conférence de Londres, et qui a été endossée à l'unanimité par les membres du Conseil de sécurité de l'ONU⁷. Ils constituent jalons précisés dans le *Pacte* sous-tendent aussi la *Stratégie nationale de développement de l'Afghanistan pour la sécurité, la gouvernance, la croissance économique et la réduction de la pauvreté* (2008-2013) présentée à la conférence de Paris du 12 juin⁸.

Il n'y a pas de gouvernement sans armée

Pas d'armée sans argent

Pas d'argent sans prospérité

Et pas de prospérité sans justice et bonne administration

Ibn Qutayba, érudit musulman du IX^e siècle¹

Le Comité a entrepris ses séances publiques sur le rôle du Canada et la situation en Afghanistan en octobre 2006. Depuis, il a tenu près de 30 réunions sur ce sujet et entendu au-delà de 60 témoins de milieux différents lui parler de questions touchant l'Afghanistan et le Canada. Parmi eux, notons les ministres des Affaires étrangères et de la Coopération internationale et leurs prédécesseurs immédiats, le ministre de la Sécurité publique (et ancien vice-président du Comité), l'honorable Stockwell Day, et, deux fois, au début et à la fin de la série d'audiences, le général Rick Hillier, chef d'état-major de la Défense².

Le Comité a aussi entendu des spécialistes de la question afghane de renommée internationale comme Barnett Rubin du Centre de coopération internationale de l'Université de New York (rencontre à New York et à Ottawa), ainsi que Chris Alexander, représentant spécial adjoint du Secrétaire général des Nations Unies pour l'Afghanistan (et ancien ambassadeur du Canada en Afghanistan), Son Excellence Omar Samad, ambassadeur de la République islamique d'Afghanistan au Canada, James Appathurai, porte-parole du Secréariat international de l'OTAN, l'honorable Flora MacDonald, ancienne secrétaire d'Etat aux Affaires extérieures du Canada, trois membres du Groupe d'experts indépendant sur le rôle futur du Canada en Afghanistan, après le dépôt de son rapport le 22 janvier 2008, dont le président du Groupe, l'honorable John Manley (qui était vice-premier ministre du Canada au moment de la campagne militaire menée par les Etats-Unis en octobre 2001 et lorsque les premières unités de combat canadiennes ont été déployées dans la province de Kandahar au début de 2002).

Ce n'est là qu'un aperçu des témoins les plus en vue que le Comité a rencontrés. De nombreux autres spécialistes bien avisés venant des milieux universitaires ou d'organisations non gouvernementales, parmi lesquels des membres de l'Afghanistan Reference Group, une coalition d'ONG canadiennes entretenant des liens avec des partenaires à l'œuvre en Afghanistan, ont fait profiter le Comité de leur témoignage.

Le Comité regrette de n'avoir pas été en mesure de se rendre en Afghanistan dans le cadre de son étude pour faire des observations sur le terrain³. Il a tout de même pu entendre plusieurs Afghans, ainsi que des Canadiens d'origine afghane et des spécialistes de renom qui vivent actuellement en Afghanistan, dont la courageuse journaliste américaine et fondatrice de la coopérative Arghand, Sarah Chayes, qui a participé à une

En ma qualité de président du Comité, je tiens à remercier mes collègues de tous les partis qui ont fait preuve d'un bel esprit de collaboration durant une étude longue qui n'était pas exempte d'embûches. Le présent rapport témoigne de ce que peuvent réaliser des députés sur des questions controversées. Quelles que soient nos divergences de vues, nous sommes tous mus par un profond désir de servir l'intérêt public.

Je tiens aussi à remercier le personnel du Comité qui a fourni inlassablement un travail de qualité pendant des mois, notamment la greffière du Comité, Angela Crandall, le directeur de la recherche Gerald Schmitz et ses collègues James Lee et Natalie Mychajlyszyn, du Service de recherche et d'information parlementaires de la Bibliothèque du Parlement. Le Comité sait gré aussi au personnel de soutien, aux interprètes, au personnel des Publications, aux traducteurs et aux autres personnes pour leur contribution à la réalisation de l'étude et à la production du présent rapport.

Sur la foi de l'état de la situation en juin 2008, le Comité recommande au gouvernement du Canada de continuer d'accroître l'apport du Canada à l'amélioration des conditions de vie des Afghans. Je demande donc à mes concitoyens de continuer à s'intéresser à la question et à poser des questions sur la plus vaste et la plus complexe opération internationale du Canada depuis la guerre de Corée, il y a plus d'un demi-siècle.

L'avvenir de l'Afghanistan est une question d'importance mondiale et régionale qui met en jeu l'intérêt national du Canada au quotidien. Il nous incombe à tous de voir à ce que le Canada se surpasse, car la route sera longue et parfois cahoteuse.

L'intervention multidimensionnelle du Canada en Afghanistan présente d'énormes possibilités, mais elle constitue en même temps un défi considérable pour le Canada quant à son rôle dans les affaires internationales. Voilà l'idée maîtresse du présent rapport, lequel contient 35 recommandations portant notamment sur la sécurité, le développement et la gouvernance, des questions cruciales étroitement imbriquées.

Notre étude de l'action du Canada en Afghanistan depuis 2001 a été amorcée il y a près de deux ans. Le Chef d'état-major de la Défense, le général Rick Hillier, qui accompagnait le ministre de la Défense de l'époque, figurait parmi les tout premiers témoins que nous avons entendus au sujet de la situation en Afghanistan et il a été aussi fort à propos notre dernier témoin, en avril 2008, quelques mois avant sa retraite.

Notre étude embrasse tous les aspects de l'intervention du Canada en Afghanistan, et pas seulement son volet militaire. Ainsi, notre rapport préliminaire de janvier 2008 mettait l'accent sur le développement et l'établissement d'une paix durable. Dans le présent rapport, notre analyse de l'important apport des Forces canadiennes en Afghanistan s'inscrit dans le contexte global de l'instauration des conditions de sécurité indispensables à la stabilité à long terme de l'Afghanistan. Par ailleurs, durant toute notre étude, nous avons gardé présentes à l'esprit les priorités dont sont convenus le gouvernement de l'Afghanistan et la communauté internationale.

Le rapport du Comité repose sur les observations des nombreux spécialistes que nous avons entendus et sur des analyses complémentaires. Il prend en compte le rapport de janvier 2008 du Groupe d'experts indépendant sur le rôle futur du Canada en Afghanistan et, plus important encore, la motion adoptée le 13 mars 2008 par la Chambre des communes (voir l'annexe I).

Nous avons tenu compte aussi du Pacte pour l'Afghanistan conclu à Londres au début de 2006 (voir l'annexe II), de la nouvelle Stratégie nationale de développement de l'Afghanistan (2008-2013) de la République islamique d'Afghanistan, du premier rapport trimestriel du gouvernement du Canada au Parlement du 10 juin 2008, *L'engagement du Canada en Afghanistan – Tracer la voie vers 2011*, et de l'issue de la Conférence internationale de Paris sur l'Afghanistan du 12 juin 2008 (voir l'annexe III).

Le Comité a voulu produire un rapport prospectif le plus franc possible, persuadé que la population canadienne doit pouvoir se convaincre que le Canada fait de son mieux en Afghanistan pour contribuer à la réalisation d'objectifs convenus par la communauté internationale qui, à terme, serviront les intérêts du Canada et du monde.

Réforme de l'administration publique, de l'échelon national à l'échelon local.....	78
Réforme du système judiciaire et des institutions du secteur de la sécurité.....	82
La lutte anticorruption et antidrogue.....	87
Soutien à une gouvernance responsable, à une démocratie multipartite, aux élections et à des institutions législatives efficaces.....	92
Le rôle futur de l'Équipe consultative stratégique — Afghanistan (ECS-A) du Canada.....	96
Assurer la coordination de l'aide canadienne et internationale à l'établissement d'une bonne gouvernance en Afghanistan.....	92
CONCLUSION.....	111
LISTE DES RECOMMANDATIONS.....	115
ANNEXE I : MOTION ADOPTÉE PAR LA CHAMBRE DES COMMUNES LE 13 MARS 2008.....	125
ANNEXE II : JALONS ET DÉLAIS DONT A CONVENU LA COMMUNAUTÉ INTERNATIONALE DANS LE PACTE POUR L'AFGHANISTAN À LA CONFÉRENCE DE LONDRES EN 2006.....	129
ANNEXE III : DÉCLARATION FINALE PUBLIÉE SOUS L'AUTORITÉ DES TROIS CO-PRÉSIDENTS : LE PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE, LE PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE ISLAMIQUE DE L'AFGHANISTAN, LE SECRÉTAIRE GÉNÉRAL DE NATIONS UNIES, PARIS, 12 JUIN 2008.....	139
ANNEXE IV : CARTE RÉGIONALE DE L'AFGHANISTAN ET SES 34 PROVINCES.....	143
ANNEXE V : LISTE DES TÊMOINS (39-2).....	145
ANNEXE VI : LISTE DES TÊMOINS (39-1).....	149
ANNEXE VII : LISTE DES MÉMOIRES.....	153
DEMANDE DE RÉPONSE DU GOUVERNEMENT.....	155
OPINION DISSIDENTE DU PARTI CONSERVATEUR DU CANADA.....	157
RAPPORT COMPLÉMENTAIRE DU BLOC QUÉBÉCOIS.....	159

TABLE DES MATIÈRES

AVANT-PROPOS DU PRÉSIDENT	1
PREFACE	3
INTRODUCTION	7
PARTIE I : LE RÔLE DU CANADA EN CE QUI A TRAIT AU RÉTABLISSEMENT DE LA PAIX ET DE LA SÉCURITÉ DANS LA RÉGION	19
La contribution militaire à la sécurité	20
Mettre en place les conditions propices à un processus de paix à plusieurs niveaux	22
Renforcement du rôle des Nations Unies	29
Prendre mieux conscience de la dimension régionale	34
Obtenir la collaboration du Pakistan	37
PARTIE II : LE RÔLE DU CANADA DANS LA RECONSTRUCTION ET LE DÉVELOPPEMENT	47
L'étendue des activités et des réalisations du Canada aux chapitres de la reconstruction et du développement	49
Savoir reconnaître les liens entre le développement et la sécurité	51
Établir un nouvel ordre de priorités	54
Accroître l'efficacité de l'aide et des mesures de contrôle	57
Programmes et projets de reconstruction et de développement locaux et nationaux	61
Équilibrer entre les projets à court terme et les projets à long terme	64
Coordination renforcée	66
PARTIE III : LE RÔLE DU CANADA EN CE QUI A TRAIT À L'ÉTABLISSEMENT D'UNE GOUVERNANCE DÉMOCRATIQUE ET À LA CRÉATION D'UN ÉTAT DOTÉ D'INSTITUTIONS SOLIDES	75
La bonne gouvernance en tant qu'objectif essentiel de la politique internationale	76

LE COMITÉ PERMANENT DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES ET DU DÉVELOPPEMENT INTERNATIONAL

a l'honneur de présenter son

DIXIÈME RAPPORT

Conformément au mandat que lui confère l'article 108(2) du Règlement et à la motion adoptée par le Comité le 20 novembre 2007, le Comité a étudié la mission canadienne en Afghanistan et a convenu de faire rapport de ce qui suit :

COMITÉ PERMANENT DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES ET DU DÉVELOPPEMENT INTERNATIONAL

PRÉSIDENT

Kevin Sorenson

VICE-PRÉSIDENTS

Bernard Patry
Vivian Barbot

MEMBRES

L'hon. Raymond Chan
Paul Dewar
Wajid Khan
L'hon. Keith Martin
L'hon. Bob Rae
Johanne Deschamps
Peter Goldring
Denis Lebel
Deepak Obhrai

AUTRES DÉPUTÉS QUI ONT PARTICIPÉ

Bill Casey
Francine Lalonde
Caroline St-Hilaire
L'hon. Ujjal Dosanjh
Alexa McDonough
Hon. Bryon Wilfert

GREFFIER DU COMITÉ

Angela Crandall

BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Service d'information et de recherche parlementaires

Gerald Schmitz, Analyste Principal, James Lee et Natalie Mychajlyszyn, Analystes

LE CANADA EN AFGHANISTAN

**Rapport du Comité permanent
des affaires étrangères et du développement
international**

Le président

Kevin Sorenson, député

JUILLET 2008

39^e LÉGISLATURE, 2^e SESSION

Le Président de la Chambre des communes accordé, par la présente, l'autorisation de reproduire la totalité ou une partie de ce document à des fins éducatives et à des fins d'étude privée, de recherche, de critique, de compte rendu ou en vue d'en préparer un résumé de journal. Toute reproduction de ce document à des fins commerciales ou autres nécessite l'obtention au préalable d'une autorisation écrite du Président.

Si ce document renferme des extraits ou le texte intégral de mémoires présentés au Comité, on doit également obtenir de leurs auteurs l'autorisation de reproduire la totalité ou une partie de ces mémoires.

Les transcriptions des réunions publiques du Comité sont disponibles par Internet : <http://www.parl.gc.ca>

En vente : Communication Canada — Edition, Ottawa, Canada K1A 0S9



39^e LÉGISLATURE, 2^e SESSION

JUILLET 2008

Kevin Sorenson, député

Le président

**Rapport du Comité permanent
des affaires étrangères et du développement
international**

LE CANADA EN AFGHANISTAN

CHAMBRE DES COMMUNES
CANADA

